J. Francisco Palencia Piña
ABOGADO

Estudio Analítico Del Poder Público Municipal

TOMO II

Coro / Venezuela 2012

PRÓLOGO

La mayor parte de la vida profesional de José Francisco Palencia Piña, ha estado ocupada en los espacios del Derecho Municipal. A pocos años de haber egresado de la Universidad de Carabobo, inició una amplia trayectoria de funcionario público, ocupando cargos de Síndico Procurador, Concejal, Presidente y Directivo de Institutos y Fundaciones Municipales en Municipios del Estado Carabobo, hasta ocupar recientemente la Contraloría del Municipio Colina del Estado Falcón. José Francisco Palencia, especialista en Gerencia Municipal de la Universidad Santa Maria y en Gerencia Integral de Control Fiscal y Auditoría de la Escuela Nacional de Hacienda Pública, nos sorprende con un extenso trabajo profesional referido al Estudio Analítico del Poder Público Municipal, se trata más que un trabajo jurídico, sobre aspectos relevantes de las normas jurídicas que ordenan el mundo municipal, de una obra acabada y extensa. Confieso que este trabajo y esfuerzo de José Francisco Palencia está a la altura de un tratado jurídico, se trata de un trabajo que no solamente será fuente de estudio y consulta de los funcionarios públicos del poder municipal, sino también de estudiantes y profesores de las distintas escuelas de Derecho del país.

La obra está compuesta por varios títulos y capítulos que van desde el origen del Municipio, su competencia y organización, la hacienda municipal, el sistema tributario, el presupuesto, el control fiscal y desemboca en el análisis, el estudio y la investigación de las más recientes normas jurídicas aprobadas en Venezuela y que tienen que ver con el poder popular, expresadas en los consejos comunales y las comunas.

José Francisco Palencia Piña se va a lo profundo de la doctrina y la investigación jurídica en el ámbito municipal y

coloca su lupa, su óptica de apasionado del mundo municipal. En esta obra no se escapa figura alguna del municipio, a todas las describe, analiza y les da su tratamiento.

Para aquel dirigente político de la política contemporánea, que hoy merodea los consejos comunales y las comunas, este libro es de obligatorio acompañamiento. En los Despachos de los Alcaldes y Alcaldesas, de los Concejales y de la dirigencia política en general debe existir esta obra.

José Francisco Palencia Piña, reivindica, extrae, saca a flote las normas jurídicas más importantes para la transformación y revolución de un país. Las que sustentan la estructura municipal. Esta obra que me place prologar, estoy seguro será de utilidad inmediata para sus lectores, así como pasará a ocupar un sitial importante en la bibliografía venezolana del Derecho Municipal.

PEDRO SIERRA GRATEROL

“Las civilizaciones locales son a la libertad lo que las escuelas primarias son a la ciencia. Es en las instituciones locales donde reside la fuerza de los pueblos...Sin ellas una nación puede darse un gobierno libre, pero no tendrá espíritu de libertad.”

Alexis de Tocqueville

PREFACIO

El Derecho es vida humana, es lo cotidiano hecho norma, así lo expresó el ilustre jurista Luis Recasens Siches. En ese transitar por la vida, seis lustros dedicado al ejercicio del Derecho Municipal, lo he cultivado como abogado en ejercicio, Concejal, Síndico Procurador, Directivo de Fundaciones y Empresas Municipales, Contralor Municipal, pero sobre todo como cursante de una especialización de la materia Especialización de Gerencia Municipal que organizó la Universidad Santa María en la ciudad de Valencia, Estado Carabobo. De esos tiempos lejanos, tenemos hermosos recuerdos, extraordinarios docentes, grandes amigos de pasión jurídica compartida y de un serio esfuerzo por unir la practica con la teoría, manteniendo una posición ecléptica en las controversias entre las corrientes del pensamiento jurídico-filosófico del iusnaturalismo y el iuspositivismo.

En tiempo cercano, haber desempeñado el cargo de Contralor Municipal en el Municipio Colina del Estado Falcón y muy recientemente haber culminado estudios de postgrado de Especialización en Gerencia Integral de Control Fiscal y Auditoria en la Escuela Nacional de Hacienda Pública, donde se pudo constatar, sin pasión jurídica, pero con pasión política, el distanciamiento existente entre la teoría, la práctica y la realidad social municipal.

De esas vivencias municipalistas nace nuestra conciencia jurídica sobre la autonomía científica y didáctica del derecho Municipal. Habiendo definido nuestra postura en relación con la naturaleza del Derecho Municipal, consideramos que éste puede conceptuarse como la rama del Derecho didácticamente autónoma constituida por el conjunto de principios, teorías y disposiciones generales, abstractas, impersonales y formalmente expedidas que adjetiva o sustantivamente tienen vigencia y norman la organización, estructura y ejercicio de la Administración Pública Municipal. De igual manera nace nuestro apego al derecho comparado, pues, no se puede ser municipalista sin ser comparatista.

Cuando se estudia y se analiza la organización municipal en la

actualidad, nos encontramos que está lejos de constituir, como lo establece el artículo 169 de la Constitución del 1999, regímenes diferentes para los municipios, según su situación geográfica, su población, su desarrollo, su carácter urbano o su carácter rural, y al contrario, se aprecia un esquema municipal absolutamente uniforme.

Este uniformismo provoca que no existan diferencias entre los diversos tipos de municipios. Todos tienen el mismo régimen organizativo y el mismo régimen jurídico; el de las grandes ciudades y el pequeño municipio rural. Así como superamos el régimen colegiado de gobierno y administración con la separación de los órganos ejecutivo, legislativo, control y planificación, debemos promover la superación del uniformismo del régimen municipal, conforme lo consagra nuestra carta magna.

En relación a la autonomía científica, compartimos el criterio del maestro Adolfo Korn Villafañe, fundador de la Escuela de La Plata, quien sostiene que el derecho municipal es una rama científicamente autónoma del derecho público político, que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo y que guarda estrecho contacto con el derecho administrativo, con el derecho impositivo, con el derecho rural, con la historia institucional y con la ciencia del urbanismo.

En cuanto a la autonomía didáctica del derecho municipal, es un aspecto ligado a la autonomía científica. Los municipalistas han tratado de establecer la autonomía didáctica del derecho municipal, lográndolo en algunos países. En Europa, fueron Alemania y Dinamarca los primeros países en establecer cátedras especiales de derecho y ciencia municipal. En España, en 1910, se creó en la Universidad de Madrid la cátedra de derecho municipal comparado, confiada al eminente maestro **Adolfo Posada**, de notable influencia en los estudiosos de la materia, en virtud de su libro “El régimen municipal de la ciudad moderna”.

En posición concordante con esta tendencia se expidió una resolución en el VII Congreso Interamericano de Municipios,

celebrado en Río de Janeiro en 1958. Las recomendaciones adoptadas fueron redactadas por el relator, doctor **Dana Montaño**, y habían sido aprobadas previamente por el Primer Seminario Interamericano de Estudios Municipales, organizado por la Escuela de Sociología y Política de la Universidad de San Pablo. En ella se expresan: Recomendar a las universidades del continente la intensificación de los estudios municipales en todas sus ramas, o sea, en su triple aspecto sociológico, jurídico y político, estableciendo cátedras de Sociología Municipal, de Derecho Municipal y de Gobierno Municipal, sin perjuicio de mantener las ya existentes de Derecho Municipal Comparado, teniendo en cuenta la importancia que tiene el municipio para la vida individual, familiar y estatal. Propiciar la autonomía científica del llamado "Derecho Municipal", dada la importancia adquirida por su objeto propio, como medio de promover la investigación y la enseñanza de los problemas municipales y de desarrollar el espíritu de autonomía comunal. Recomendar a los municipios de América el fomento de la investigación y de la enseñanza de la ciencia municipal, en su triple aspecto sociológico, jurídico y político, instituyendo centros de estudios, bibliotecas especializadas, institutos docentes de investigaciones, bolsas y premios para los estudios municipales.

Una de las más importantes innovaciones contenidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es la inclusión del principio y del derecho a la participación ciudadana de las personas en los asuntos públicos, el cual se materializa en dos ámbitos: En primer lugar la participación política o participación ciudadana, concebida como derecho político que se otorga únicamente a los ciudadanos quienes además tienen el deber de participar solidariamente en la vida política del país y en segundo lugar la participación individual y comunitaria en los asuntos públicos, concebido como un derecho colectivo de toda persona individualmente considerada o como derecho colectivo, incluso como un deber general de participar solidariamente en la vida civil y comunitaria del país.

En relación con la participación política o participación ciudadana se trata del derecho constitucional de todos los ciudadanos de

participar libremente en los asuntos públicos directamente o por medio de sus representantes elegidos a los efectos de la conformación de su gobierno democrático y participativo.

La naturaleza de la democracia participativa desarrollada en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal obliga a todos aquellos vinculados al devenir político social y local a revisar sus concepciones municipales en el real contexto del gobierno del Pueblo para el Pueblo.

La obra comprende dos tomos, el primero trata: 1.- Origen del Municipio. 2.- Los Municipios y otras Entidades locales. 3.- Competencias Municipales 4.- La Organización del Poder Público Municipal y el segundo: 1.- La Hacienda Municipal y el Sistema Tributario. 2- El Presupuesto y el Control Fiscal. 3.- Participación Ciudadana y Consejos Comunales.

Esta obra no es un tratado de Derecho Municipal, sino un trabajo en lenguaje sencillo al alcance de todos, ordenada sistemáticamente para que los lectores, profesionales, estudiantes, miembros de los Consejos Comunales, Comunas y otros interesados comprendan el origen del Municipio, el funcionamiento del Poder Público Municipal, su Gobierno, Administración y Control, y la Participación Ciudadana.

Ofrezco mis disculpas, hay sin dudas errores de omisiones, sobreabundamiento, equivocadas interpretaciones doctrinaria, las cuales serán corregidas mediante las sabias observaciones que se reciban de nuestros críticos naturales, pues, parafraseando al insigne maestro Luís Jiménez de Asúa en su obra Tratado de Derecho Penal "*El que no sea capaz de enmendarse a sí mismo, reconociendo la imperfección del hombre, no merece llamarse científico".*

El Autor

"Es cierto que asumir el cambio conlleva a la posibilidad de equivocarse, pero es igualmente cierto que, si no cambiamos y seguimos las cosas del mismo modo viviremos siempre equivocados…"

Peter Hans Kolvenbach

TITULO I
LA HACIENDA MUNICIPAL

Breve Historia.

La historia de la Hacienda en Venezuela comenzó efectivamente en 1531, por instrucciones de la Reina Juana la Loca, fueron abiertos los primeros libros de la Tesorería y se establecieron en Coro los oficiales reales, los primeros ingresos a las Cajas Reales correspondieron al impuesto del Quinto Real que cobró la Corona por los indios sometidos a esclavitud. La gobernación de Venezuela se encontraba entonces a cargo de los Welser, banqueros alemanes que actuaron en Venezuela (1529-1538) Esas instrucciones disponían que la Hacienda estuviese al cuidado de tres personas: un tesorero, un contador y el factor. Todo el caudal en oro y perlas que perteneciese a la administración real, debía ser depositado en un arca con tres cerraduras, cuyas diferentes llaves estarían respectivamente en manos de esos tres oficiales, de manera que uno solo de ellos no la pudiese abrir para meter o sacar algo, debía ser abierta necesariamente estando los tres reunidos.

En la misma arca, junto con el tesoro, debía guardarse un libro encuadernado que titulaba Libro común y general, en donde se asentaban todos los ingresos y gastos, explicándose detalladamente el origen de las rentas y la razón de los egresos, debiendo ir firmada por los tres oficiales cada una de las partidas, so pena de 100.000 maravedís por cada omisión. En otro libro grande titulado Libro de acuerdos, que permanecía en poder del tesorero, se asentaban las resoluciones tomadas en consulta por los tres oficiales y aunque podían ir firmadas por sólo dos de ellos, debían ser respetadas por los tres bajo pena también de 100.000 maravedís. A su vez, cada uno de los tres oficiales estaba obligado a llevar su propio libro donde asentaría el cargo (ingresos) y la data (egresos). Cuando se hacía el examen de las cuentas por el gobernador o algún fiscal de la Audiencia de Santo Domingo, se cotejaban los libros, que debían coincidir exactamente. El procedimiento dispuesto para la recaudación era el siguiente: cuando un navío llegaba al puerto, los tres oficiales se reunían con el gobernador para recibir el registro de la carga hecho por los oficiales de la Casa de Contratación de Sevilla y juntos aquellos 4 funcionarios harían la evaluación de los efectos.

Los oficiales reales no podían ausentarse del lugar de asiento de las Cajas,

sin autorización del Rey so pena de pérdida del cargo. El sábado de cada semana se reunían 3 oficiales en presencia del gobernador para meter en caja lo que hubiesen cobrado, y se haría el cotejo de los libros que cada uno de ellos llevaba, con el Común y general. Asimismo se procedía a realizar "tanteo" (balance) de cuyo resultado se enviaba informe al Consejo de Indias.

Durante el primer siglo de dominación española, la Real Hacienda mudó 5 veces su residencia en procura de seguridad y eficacia, y siguiendo los pasos de los conquistadores se estableció en Nueva Segovia de Barquisimeto, pasó a Borburata cuando se fundó en las cercanías del actual Puerto Cabello y allí permaneció desde 1555 hasta 1559, cuando los continuos asaltos corsarios obligaron a retornarla a Barquisimeto hasta 1577 en que fue trasladada definitivamente a Santiago de León de Caracas. Algunas consideraciones sobre la Real Hacienda, (Diccionario de Historia de Venezuela, Fundación Polar, página 641).

El inicio de este tema impone la necesidad de definir términos que se estarán usando en el desarrollo de este trabajo y que son de ineludible manejo para quienes, por diversa circunstancias, nos encontramos inmersos en la dinámica de las finanzas y, en especial, en su aspecto tributario. Así, se iniciará este título recomendando consultar un glosario o un catálago de palabras o términos para la mejor comprensión de la materia.

FINANZAS PÚBLICAS Y HACIENDA PÚBLICA

Las opiniones estaban antes divididas en cuanto al origen de la palabra "finanzas". Unos autores creyeron en su procedencia germánica relacionándola con la palabra inglesa "fine" (pago de tasas) o con el término alemán "finden" (encontrar). Otros investigadores le atribuyeron procedencia latina y la hicieron derivar de "finis".

Actualmente se reconoce que la segunda tesis es más acertada. La palabra analizada proviene, en el latín medieval, del verbo latino "finire" del cual emanó el verbo "finare" y el término' finado", cuya significación sufrió algunas variantes.

En un primer período designaba una decisión judicial, después una multa fijada en juicio, y finalmente los pagos y prestaciones en general. En un segundo período (alrededor del siglo XIX) se consideró qué negocios "financieros" eran los monetarios y bursátiles, aunque al mismo tiempo la

palabra “finanz” tuvo la denigrante significación de intriga, engaño y usura. En un tercer periodo, primero en Francia y después también en otros países, se circunscribió la significación de la palabra “finanzas” empleándola únicamente con respecto a los recursos y los gastos del Estado y las comunas.

Tal es la evolución terminológica, a decir de Wilhelm Gerloff, citado por el ilustre maestro **Héctor B. Villegas** de la Universidad de Córdoba en su obra “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario”, 5ª Edición 1992 y la cual parece la más ajustada a la realidad, aunque ello no significa que sobre el punto existía pleno acuerdo doctrinal.

Así, para Benvenuto Griziotti, citado también por Villegas, el sustantivo finanzas proviene del latín medieval “financia”, e indica los diferentes medios necesarios para los gastos públicos y la consecución de los fines del Estado.

Para otros autores, la palabra se origina en la voz griega “finos”, la cual pasó al latín como “finis”, entendiéndose por tal el pago con el cual se concluyen los negocios jurídicos. Para esta corriente de opinión, el significado del término “finanzas” es el fin de los negocios jurídicos entre el individuo y el Estado.

A la voz “finanzas” suele adicionársele la palabra “públicas”, con idéntico significado, aunque tal vez con el deliberado propósito de distinguir las finanzas estatales de las privadas. En tal sentido, los autores anglosajones establecen una nítida diferencia entre las finanzas públicas (public finance), con el sentido terminológico antes asignado, y las finanzas privadas (private finance), expresión esta última que hace referencia a problemas monetarios, cambiarios y bancarios en general.

A la ciencia de las finanzas (o finanzas públicas) suele también denominársela -especialmente por los tratadistas españoles- ciencia de la hacienda (o de la hacienda pública). Tal expresión dimana de la locución latina “faciendo”, que a su vez se origina en el verbo “facere”.

Por estas circunstancias, en la mayoría de los textos se toman los términos, finanzas, finanzas públicas, hacienda y hacienda pública, como sinónimos, asignándoles idénticos significados.

Como quiera que sea, con estos términos se quiere calificar particularmente el régimen jurídico del patrimonio del Estado: tal es el

sentido que encontramos en el primer aparte del artículo 1° de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional.

En una acepción, ya no jurídica, extraída del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua: Cúmulo de bienes y riquezas que uno tiene, o también con el calificativo de públicas, conjunto sistemático de haberes, bienes, rentas, impuestos, etc., correspondientes al Estado para satisfacer las necesidades de la Nación.

En el orden de la organización administrativo-burocrática, los vocablos "finanzas" o "hacienda" nominan la dependencia pública que de acuerdo con el sistema de competencias, tiene a su cargo la rectoría principal de todo ese conjunto de bienes, rentas, etc. Así se habla de Ministerio de Finanzas o de Ministerio de Hacienda, o bien direcciones, departamentos, gerencias, según sea la terminología y grados de la organización de que se trate, pero en general puede decirse que todos nuestros ministerios en una u otra medida cumplen atribuciones propias de la hacienda pública, por cuanto a través de ellos el Estado venezolano realiza los cometidos antes señalados.

A su vez, la debida comprensión del significado conceptual de las finanzas públicas requiere recurrir a cuatro nociones fundamentales íntimamente vinculadas entre sí: necesidad pública, servicio público, gasto público y recurso público.

Como se dijo antes, la palabra finanzas llega de la voz griega, "finos", la cual pasa al latín, "finis", que significa fin, en un principio se aplicó este término como fin de los negocios jurídicos, al pago con que ellos terminan, luego surge finanzas, lo cual implicaba otros elementos esenciales para que se produjera tal fin, estos estaban constituidos por los recursos o ingresos.

En economía y finanzas, se emplea la expresión hacienda pública para referirse a la actividad financiera del Estado Central, de cada uno de los Estados y de los Municipios. Las finanzas del Estado comprenden un amplio rango de actividades llevadas a cabo por el gobierno para administrar la economía de un país. Antiguamente estas finanzas se reducían a la recaudación de fondos mediante impuestos u otras obligaciones, con el objeto de financiar sus gastos.

La ciencia de las Finanzas Públicas atiende todo lo relacionado con la forma de satisfacer las necesidades que demande la comunidad de personas que integran un Estado, se inclinan a cubrir las exigencias del colectivo,

donde predomina el interés general.

PRINCIPIOS GENERALES SOBRE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

Hacienda Pública Municipal:

La Hacienda Pública Municipal se rige por una serie de principios. Hay principios generales que rigen por igual a todas las haciendas públicas -nacional, estadal y municipal- y principios cuya aplicación sólo rige para una de ellas, tal cual lo establezca la base constitucional o legal correspondiente. A efectos didácticos pueden distinguirse:

Principios constitucionales:

Los que están contemplados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y son aplicables a todas las Haciendas Públicas, incluyendo la Hacienda Pública Municipal.

Principios legales:

Los que se encuentran regulados en diferentes leyes nacionales vinculadas, directa o indirectamente a la materia hacendística. Estos principios rigen para la Hacienda Pública Nacional y son aplicables a la Hacienda Pública Municipal, en cuanto ello sea posible. En el caso de estas leyes Es necesario hacer también, por razones didácticas, una subdivisión que permite distinguir entre: Principios contenidos en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y Principios establecidos en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Cabe señalar que la mayoría de los municipios suele incorporar, en el texto de las ordenanzas que tratan materias hacendísticas, lo concerniente a los principios constitucional o legalmente establecidos. Así, por ejemplo, las ordenanzas sobre Régimen Presupuestario, Hacienda Pública Municipal, Contraloría Municipal, Ejidos y otros bienes inmuebles municipales y, de manera más concreta, en las ordenanzas mediante las cuales se crean impuestos, tasas o contribuciones especiales.

Principio de la previsión presupuestaria de los gastos:

De acuerdo con este principio establecido en el artículo 314 de la CRBV, no se hará ningún gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto. Lo previsto en este artículo es extensivo a los Municipios, según lo establece el artículo 242 de la LOPPM: Los créditos presupuestarios del Presupuesto

de Gastos por programas, subprogramas, proyectos, partidas y demás categorías presupuestarias equivalentes, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, no pudiendo el Alcalde acordar ningún gasto ni pago para el cual no exista previsión presupuestaria. No obstante, dispone el artículo 247 de la LOPPM que el Concejo o Cabildo, a solicitud del Alcalde o Alcaldesa, podrá aprobar créditos adicionales al presupuesto de gastos para cubrir gastos necesarios no previstos en la ordenanza anual de presupuesto o créditos presupuestarios insuficientes.

Principio del equilibrio presupuestario:

Según este principio señalado en el artículo 311 de la CRBV, los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios. En el campo municipal, la aplicación de este principio está contemplada en el artículo 240 de la LOPPM: El monto del presupuesto de gastos no podrá exceder del total del Presupuesto de Ingresos. Cuando fuere necesario cumplir con esta disposición, en el presupuesto de ingresos se podrá incluir hasta la mitad de las existencias del Tesoro no comprometidas y estimadas para el último día del ejercicio fiscal vigente al momento de la presentación del proyecto de ordenanza de presupuesto anual de ingresos y gastos.

Estos principios serán objeto de un trato especial en el Título VII de la presente obra.

El artículo 64 de la LOAFSP dispone lo siguiente: Los principios y disposiciones establecidos para la administración financiera nacional regirán la de los estados, distritos y municipios, en cuanto sean aplicables. A estos fines, las disposiciones que regulen la materia en dichas entidades, se ajustarán a los principios constitucionales y a los señalados en esta ley para su ejecución y desarrollo.

Los principios constitucionales a los que se refiere la ley, son los enumerados en la segunda parte del artículo 2 ejusdem., a saber: legalidad, eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad, equilibrio fiscal y coordinación macroeconómica. De estos principios, el de la coordinación macroeconómica, no es aplicable al Municipio, por la naturaleza de la materia a la que se refiere.

Régimen presupuestario:

Según lo dispone el artículo 62 de la ley, el proceso presupuestario de los estados, distritos y municipios se regirá por las leyes estadales, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, y las ordenanzas municipales

correspondientes, pero se ajustará, en cuanto sea posible, a las disposiciones técnicas que establezca la Oficina Nacional de Presupuesto.

Las leyes y ordenanzas de presupuesto de los estados, distritos y municipios, dentro de los sesenta días siguientes a su aprobación, se remitirán, a través del Vicepresidente Ejecutivo de la República, a la Asamblea Nacional, al Consejo Federal de Gobierno, al Ministerio de Planificación y Desarrollo y a la Oficina Nacional de Presupuesto, a los solos fines de información. Dentro de los treinta días siguientes al fin de cada trimestre, remitirán, igualmente, a la Oficina Nacional de Presupuesto, información acerca de la correspondiente gestión presupuestaria.

CONFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

La Hacienda Pública Municipal está constituida por los bienes, ingresos y obligaciones que forman su activo y pasivo, así como los demás bienes y rentas cuya administración corresponda al ente municipal.

El Tesoro Municipal está conformado por el dinero y los valores de la entidad municipal, así como por las obligaciones a su cargo.

La Hacienda Pública Municipal comprende los bienes, ingresos y obligaciones que forman el activo y pasivo del Municipio. La Hacienda, considerada como persona jurídica se denominaba Fisco Municipal.

En este sentido, el Fisco como persona jurídica es un sujeto de derecho. Tiene capacidad jurídica para actuar, goza de derechos y tiene obligaciones. Como ente de derecho positivo está regido por todas las disposiciones legales vigentes que le sean aplicables: Constitución, leyes orgánicas, leyes generales y leyes especiales.

El Fisco desde el punto de vista objetivo se considera como una universalidad jurídica es un todo compuesto, es una integración de dos o más conceptos compuesta por activos y por pasivos.

El Tesoro Municipal comprende el dinero y valores que son producto de la Administración de la Hacienda Municipal y las obligaciones a cargo del Municipio por la ejecución del Presupuesto de Gastos.

La gestión fiscal estará regida y será ejecutada con base en principios de

eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal. Esta se equilibrará en el marco presupuestario de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios.

La administración financiera de la Hacienda Pública Municipal está conformada por los sistemas de bienes, planificación, presupuesto, tesorería, contabilidad y tributario regulados por leyes nacionales y municipales.

Este conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos que intervienen en la captación de ingresos públicos y en su aplicación para el cumplimiento de los fines del Municipio. Estará regida por los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal.

Los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad, así como los sistemas tributario y de administración de bienes, conforman la administración financiera del municipio. Dichos sistemas estarán interrelacionados y cada uno de ellos actuará bajo la coordinación del Alcalde, quien es responsable de la Hacienda Pública Municipal.

El sistema de control interno del Municipio, cuyo órgano rector es la Unidad de Auditoria Interna, conforma el conjunto de normas, órganos y procedimientos de control, integrados a los procesos de la administración financiera. El sistema de control interno actuará coordinadamente con el sistema de control externo a cargo de la Contraloría Municipal, tiene por objeto promover la eficiencia en la capacitación y uso de los recursos públicos, el acatamiento de las normas legales en las operaciones del Municipio, la confiabilidad de la información que se genere y divulgue sobre los mismos, así como mejorar la capacidad administrativa para evaluar el manejo de los ingresos del municipio y garantizar razonablemente el cumplimiento de la obligación de los funcionarios de rendir cuenta de su gestión.

Tal como se ha dicho, la Hacienda Pública Municipal es el conjunto de bienes del Municipio con su debida administración, y es la encargada de velar por los intereses y bienes del municipio, a través de la planificación, dirección y control de las actividades conexas e inherentes a la misma. Es por ello que, la selección de servidores públicos que en ella presten sus servicios deben ser aquellos que no sólo tengan capacidad y vocación de trabajo, sino también por su mística, formados con una inquebrantable estructura de valores tanto éticos como morales, para así poder llevar a cabo el objetivo

principal de la Hacienda Municipal, que no es otro que, el de lograr la mejor programación de todos aquellos planes, así como centralizar y ejercer las políticas tanto económicas como financieras del municipio, a fin de transformar a este conjunto de acciones en el mayor y mejor beneficio para la colectividad que hace vida en este.

De manera que la estructura conformada para llevar a cabo todo lo relacionado con la administración de los recursos públicos del municipio, siempre enmarcados dentro de funciones bien delimitadas, como el de cumplir y hacer cumplir todas las ordenanzas y reglamentos sobre hacienda y tributos municipales, así como las normas presupuestarias, el cumplir con los principios básicos de las ciencias administrativas, tales como la planificación, supervisión, dirección, coordinación y control para todas las operaciones y funcionamiento de cada una de las unidades de trabajo, que tengan a su cargo alguna responsabilidad, y en fin cualquiera de las funciones particulares que constituyen el constante quehacer laboral diario logrando el objetivo trazado por un liderazgo municipal.

Pero ¿Qué bienes y recursos conforman nuestra llamada Hacienda Municipal? Pues, todos aquellos recursos o ingresos tanto ordinarios como extraordinarios pertenecientes al municipio, caracterizándose los ingresos ordinarios por ser recibidos periódicamente, siendo más comunes y habituales, mientras que los ingresos extraordinarios son aquellos esporádicos, no regulares y quizás percibibles una sola vez. De allí que, se pueden clasificar los diferentes recursos que ingresan al municipio. Entre los que se pueden mencionar, los impuestos, tasas municipales, los intereses producidos por cualquier clase de crédito del fisco municipal, el producto de la administración de los diferentes bienes y servicios pertenecientes al municipio, todos aquellos eventos que satisfagan al municipio, los institutos autónomos, empresas privadas, fundaciones, asociaciones civiles y otros organismos descentralizados, aquellos frutos obtenidos en función de otros ingresos públicos o de los bienes municipales, así como también los intereses devenidos por las cantidades de dinero consignadas en calidad de deposito en cualquier banco o instituto de crédito, o también a todas aquellas contribuciones especiales previstas en la ley, o aquellos montos provenientes de la venta de bienes y demás inmuebles municipales, o aquellas donaciones o aportes especiales que aporten a su favor particulares u organismos gubernamentales nacionales o estadales.

En fin, toda una gama de ingresos que podría recibir la Hacienda Municipal clasificados según su periodicidad, y que administrados con la

mayor eficiencia servirán de plataforma para cumplir con los objetivos planteados.

Sin embargo, la administración eficiente no sólo se limita a los bienes y recursos, ya que el balance de la Hacienda Municipal también presenta en su estructura pasivos que deben ser tratados con los mejores criterios de eficiencia y credibilidad entre los que se podrían nombrar a todas aquellas obligaciones legalmente contraídas por el municipio o el distrito y derivadas de la ejecución del presupuesto de gastos, así como las deudas provenientes válidamente de la ejecución de presupuestos fenecidos, o todas aquellas obligaciones producto de la deuda municipal o distrital, de tal forma que se podría particularizar un sinnúmero de otras obligaciones que conforman la estructura contable de nuestra Hacienda Municipal.

EJERCICIO DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

La administración financiera de la Hacienda Pública Municipal se ejercerá en forma planificada con arreglo a los principios de legalidad, eficiencia, celeridad, solvencia, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad, equilibrio fiscal y de manera coordinada con la Hacienda de la República y la de los estados, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consagra a favor de los municipios para la gestión de las materias de su competencia y para la creación, recaudación e inversión de sus ingresos (Art. 127 LOPPM).

Una de las cuestiones más novedosa de la Constitución de 1999, en materia de administración pública fue crear ocho (8) principios rectores de la actividad administrativa, los cuales son la honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad.

La Ley Orgánica de la Administración Pública establece los principios y bases que rigen la organización y el funcionamiento de la Administración Pública; los principios y lineamientos de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional y de la administración descentralizada funcionalmente, así como regular los compromisos de gestión; crear mecanismos para promover la participación y el control sobre las políticas y resultados públicos, y establecer las normas básicas sobre los archivos y registros públicos.

Ante los desafíos que se enfrentan en materia de reforma administrativa del Estado, la Constitución de 1999 significó un avance al incorporar mecanismos de control público y rendición de cuentas. En este sentido, se fomenta la transparencia y la corresponsabilidad social al incrementar el control político de la Asamblea Nacional al Ejecutivo; se sientan las bases para un mayor control social en términos de la responsabilidad a través del desarrollo de un verdadero poder ciudadano. Además, se aborda el problema de la ineficiencia del aparato estatal estableciendo directrices en términos de la ética pública como es la lucha contra la corrupción, tecnologías y valor de los recursos públicos. En definitiva, mediante la CRBV se trata de dar capacidad de gobierno al liderazgo político-institucional, asumiendo que los asuntos públicos son ahora más complejos ante una realidad social que es más diversa por el incremento de las demandas sociales, los nuevos derechos ciudadanos y las nuevas responsabilidades del Estado, incorporando a las administraciones estadal y municipal, en forma consistente con la CRBV y sentando las bases para que el Estado sea el instrumento de su propia reforma. El principal objetivo de esta nueva legislación es el desarrollo de los postulados contenidos en el artículo 141 de la CRBV, en el que se establecen principios, tales como: economía en el gasto, eficiencia funcional para el cumplimiento de los fines, responsabilidad y rendición de cuentas, para dar sustento a una administración pública al servicio de todos los ciudadanos y darle eficacia a los principios constitucionales y expresión a los derechos humanos consagrados.

El equilibrio fiscal se rige por el principio de la legalidad, entendiéndose que la actuación de la administración financiera debe estar sujeta a las normas jurídicas, de forma que es necesario entender al principio la legalidad como la conformidad a la regla de Derecho y poner de relieve que la administración, incluida la tributaria, está sometida al Derecho. Esta es una idea esencial en un Estado de Derecho. El Estado de Derecho es el sistema jurídico en el cual la Potestad Pública, ella misma en sus diferentes aspectos, está sometida al Derecho, especialmente en lo concerniente a lo que los constitucionalistas llaman los Poderes Constituidos, el principio de la legalidad implica ante todo, la sumisión de las actuaciones administrativas a las normas legales, emanadas del Poder Legislativo de lo que resulta que las actuaciones administrativas son ejecución y aplicación de las normas legales, a las cuales tiene, por tanto, que acatar y someterse, sin poder desatender o desconocer su contenido.

En Venezuela, este principio se encuentra consagrado, a nivel constitucional, en el artículo 137 de nuestra Carta Fundamental (1999), del

modo siguiente: “La Constitución y la Ley definirá las atribuciones de los órganos que ejercen el poder público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen”.

ADMINISTRADOR DE LA HACIENDA MUNICIPAL

El Alcalde o Alcaldesa es el o la responsable de la Hacienda Pública Municipal y le corresponde la dirección de su administración financiera, sin perjuicio del régimen de control atribuido al Concejo Municipal, al Consejo Local de Planificación Pública, a la Contraloría Municipal y al control ciudadano. (Art. 128 LOPPM)

Los actos de la administración financiera son eminentemente de naturaleza administrativa. Al vocablo administración unívocamente se le reconoce el sentido de ser la gestión o el gobierno de los intereses o los bienes, en especial los públicos. En el Derecho Público se equivale por antonomasia al Poder Ejecutivo el cual de hecho, a través del ejercicio de las actividades que desempeña, entre las cuales se encuentra la actividad financiera y más concretamente la recaudación de los tributos se realizan los fines del Estado.

En efecto, la acción del gobierno debe abocarse a cumplir las leyes, promover los intereses públicos y resolver aquellas cuestiones que surgen en la práctica de la aplicación de las leyes. A esta acción se denomina administración activa.

Es común en nuestro país la utilización de la expresión “administración activa” para referirse a los distintos organismos, de diversa naturaleza, generalmente de carácter público estatal que están encargados de la ejecución de las leyes y políticas del Estado en materia impositiva o que mediante el ejercicio de actividades contraloras coadyuvan en las labores de determinación o fiscalización tributaria.

En materia de Hacienda Municipal prácticamente se reproduce la estructura de la administración tributaria del nivel central. Algunos municipios han promulgado ordenanza sobre Hacienda Municipal mediante las cuales han creado servicios autónomos, sin personalidad jurídica, con autonomía funcional y financiera, y con su propio Sistema Profesional de Recursos Humanos, organizado como una entidad de carácter técnico y dependiente del Alcalde, siendo su objeto la administración del sistema de los

ingresos tributarios municipales.

Cada Municipio en ejercicio de su autonomía normativa está en la posibilidad de dictar Ordenanzas sobre Hacienda, sobre Recaudación, Direcciones, entre otros, todo ello atendiendo a sus peculiaridades específicas de cada uno de ellos. Es posible, conforme al ordenamiento positivo venezolano que los Municipios constituyan entidades descentralizadas de su estructura de gobierno a las cuales por vía de las leyes locales (Ordenanzas) les sean asignadas tareas administrativas tributarias, en estos casos, el funcionario indicado en la Ordenanza, Reglamento o Estatuto interno respectivo, funge como administrador tributario.

Por último, es conveniente señalar que si bien es cierto que el Alcalde es el responsable de la administración financiera, ésta se debe hacer sin perjuicio de los controles atribuidos al Concejo Municipal, al Consejo Local de Planificación, a la Contraloría Municipal y al Control Social. La Constitución Venezolana de 1999 establece una compleja red de normas de control y equilibrio institucional, a través de las limitaciones al ejercicio del poder y la garantía de que los órganos que lo representan se mantengan dentro del marco jurídico.

El Poder Público es intrínsecamente limitado. El Poder está sólo para ser controlado, pero solamente el Poder controla al Poder. La clave del ejercicio del Poder reside en la auto limitación del Poder, para lo cual se aplica un sistema de frenos, de pesos y contrapesos que permite, tal como lo expresó Montesquieu en L'Esprit des Lois (1748): "le pouvoir arréte le pouvoir".El poder controla el poder. Se ha señalado que el aristócrata francés cargó más el acento sobre la idea del equilibrio que sobre la separación, precisamente como mecanismo de limitación y control del abuso del poder.

Cuando se atribuye una potestad es necesario asignar también reglas y limitaciones a dicha potestad, de manera de evitar desviaciones y para que se defina el marco de actuación del órgano investido de poder.

Estas modalidades del control de los órganos del Poder Público en la Constitución de 1999, en el ámbito municipal se destacan el Control Político que se le atribuye al Concejo Municipal concretamente, como un instrumento de limitación al Poder Ejecutivo Municipal, el Control Fiscal sobre los gastos y los bienes del Municipio, cuyo órgano por excelencia es la Contraloría Municipal y el Control Social que se incorpora al orden constitucional para enlazarse con la idea de democracia participativa y el

derecho al control por parte del pueblo, de los representantes electos, como derecho político y de información.

El artículo 62 del texto constitucional consagra: "Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas".

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo.

OTROS ENTES SUJETOS A REGULACIÓN

Además del Municipio, están sujetos a las disposiciones sobre Hacienda Pública Municipal previstas en la LOPPM (artículo 129), los siguientes entes u organismos que, junto con aquél conforman el sector público municipal, a saber:

1. Los distritos metropolitanos.
2. Los institutos autónomos municipales.
3. Los servicios autónomos sin personalidad jurídica creados por los municipios.
4. Las sociedades mercantiles en las cuales los municipios tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento de su capital social.
5. Las fundaciones, sociedades civiles, asociaciones civiles y demás instituciones constituidas con fondos públicos municipales que representen el cincuenta por ciento o más de su patrimonio.
6. Las demás personas jurídicas municipales de derecho público, con o sin fines empresariales no contempladas en los numerales anteriores.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL MUNICIPIO

El Municipio responderá patrimonialmente por los daños que cause con ocasión del funcionamiento de sus servicios por acción, por falta u omisión; queda a salvo el derecho del particular para exigir la responsabilidad del funcionario y el derecho del Municipio de actuar contra éste, de conformidad con las leyes que regulan la materia. (Art. 130 LOPPM).

La responsabilidad patrimonial del municipio o ente prestatario de servicios públicos respecto del daño sufrido por el particular de manera injusta, es parte de los derechos contemplados en el derecho a servicios públicos de calidad, previsto en el artículo 117 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. El sistema de responsabilidad patrimonial del Estado ha sido producto de un desarrollo jurisprudencial, sobre la base de disposiciones constitucionales que establecen la responsabilidad del Estado como un principio fundamental del estado de derecho. Este desarrollo jurisprudencial ha pasado por varias etapas. En la primera de estas etapas el juez se servía del derecho común como fuente de interpretación de la responsabilidad patrimonial del Estado. Esta orientación fue reemplazada ante la evidencia de que los principios del derecho privado fueron superados por las exigencias lógicas que suponen determinar la responsabilidad patrimonial del Estado, la cual debe regirse por los principios propios del derecho público. Si bien en algunos casos son compatibles con los principios de Derecho Privado, en general, sobrepasan y difieren de éstos.

Aun cuando en muchas oportunidades se ordenó la indemnización de ciudadanos que sufrieron daños en su esfera patrimonial o moral por razón de actos y hechos imputables a la Administración con fundamento en las normas de derecho común, la Sala Político-Administrativa del extinto Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) ha reiterado, en no pocas oportunidades, que resulta inconveniente acudir a normas que rigen el derecho civil para declarar la responsabilidad de la administración por su actividad, en especial en lo que respecta a su responsabilidad extracontractual, en virtud de que la responsabilidad civil atiende a un sistema jurídico de relaciones intersubjetivas entre particulares, cuyas reglas no pueden ser aplicadas a los sujetos de derecho público, que además de gozar de potestades públicas, gozan de determinados privilegios por ser los tutores del interés general.

Hoy en día, luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, no caben dudas sobre la naturaleza del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado.

La Administración Pública será responsable ante las personas por la gestión de sus respectivos órganos, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley, sin perjuicio de la responsabilidad de cualquier índole que corresponda a las funcionarias o funcionarios por su actuación.

Este principio de la Responsabilidad Patrimonial del Municipio ha sido

interpretado en ponencia del Magistrado **Carlos Escarrá Malavé**, en la cual hace ver que en la Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al referirse al sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, señala expresamente que en ella se consagra: La obligación directa del Estado de responder patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento, normal o anormal de los servicios públicos y por cualesquiera actividades públicas, administrativas, judiciales, legislativas, ciudadanas o electorales de los entes públicos o incluso de personas privadas en ejercicio de tales funciones.

Cabe destacar que del espíritu del Constituyente se deriva la voluntad de consagrar un sistema integral de responsabilidad patrimonial del Estado, que abarca todos los daños ocasionados por cualquier actividad derivada del ejercicio de cualquiera de las funciones ejercidas por los órganos del Poder Público, estableciendo el amplio alcance del sistema integral de responsabilidad patrimonial del Estado, de acuerdo a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Es importante señalar el acierto jurídico que se ha anotado la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en la sentencia cuyo extracto se ha transcrito, con las sentencias que, en apretada síntesis, se presentan a continuación:

1. Sentencia del 25-02-2003, Exp. N° 199-16.134, Ponente: Dr. Hadel Mostafá Paolini. En ella se sostiene que la actuación del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones organizativas a través de las cuales ejerce el poder y presta servicios a la comunidad, debe siempre resarcir a los particulares, tanto si por el resultado de su actuación se produce la ruptura del equilibrio social, manifestado en la igualdad que debe prevalecer entre los ciudadanos ante las cargas públicas, denominado por la doctrina responsabilidad sin falta o por sacrificio particular, como porque el daño deviene del funcionamiento anormal de la Administración Pública. Advierte la Sala, sin embargo, que pueden existir eximentes de responsabilidad que consagra el derecho común, específicamente los establecidos en el artículo 1.193 del Código Civil, según el cual toda persona es responsable del daño causado por las cosas que tiene bajo su guarda, a menos que pruebe que el daño ha sido ocasionado por la falta de la víctima, por el hecho de un tercero, o por caso fortuito o fuerza mayor. De manera que, continúa la sentencia, lo anterior no significa que toda actividad de la

Administración que cause daño a un particular debe ser resarcido por el Estado. En efecto, el hecho perjudicial debe ser directamente imputable a la Administración y debe constituir una afección cierta al patrimonio de bienes y derechos del administrado.

2. Sentencia del 25-03-2003, Exp. N° 1996-13173, del mismo ponente. En ella se amplía el criterio sostenido por el TSJ en la anterior sentencia, al señalarse que los elementos constitutivos para la procedencia de la responsabilidad de la Administración son: a) que se haya producido un daño a los administrados en la esfera de cualquiera de sus bienes y derechos; b) que el daño infringido sea imputable a la Administración, con motivo de su funcionamiento, sea éste normal o anormal; y c) la imprescindible relación de causalidad que debe existir entre el hecho imputado a la Administración y el daño efectivamente producido por tal hecho.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS FUNCIONARIOS

El Alcalde o la Alcaldesa, los Concejales o Concejalas, el Contralor o Contralora, el Síndico o Síndica y demás funcionarios y trabajadores municipales serán responsables patrimonialmente ante el Municipio por los daños que le causaren por incumplimiento de sus deberes o por negligencia o impericia en el desempeño de sus funciones.

Cualquier vecino del Municipio podrá exigir a las autoridades municipales competentes el ejercicio de las acciones respectivas. Cuando la autoridad competente no las ejerza, el o los vecinos interesados podrán accionar legalmente, sin perjuicio de la intervención del Fiscal del Ministerio Público a fin de que inicie la averiguación a que hubiere lugar (Artículo 131 LOPPM).

La Ley de Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela y del Sistema Nacional de Control Fiscal en su artículo 91 establece: Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, y de lo que dispongan otras Leyes, constituyen supuestos generadores de responsabilidad administrativa los actos, hechos u omisiones que se mencionan a continuación:

Omissis…

2. La omisión, retardo, negligencia o imprudencia en la preservación y salvaguarda de los bienes o derechos del patrimonio de un ente u organismo

de los señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta ley.

Omissis….

19. Dejar prescribir o permitir que desmejoren acciones o derechos de los entes u organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, por no hacerlos valer oportunamente o hacerlo negligentemente.

La responsabilidad patrimonial de las autoridades municipales, así como la responsabilidad penal, civil y administrativa de todos los funcionarios públicos en general, por todos los actos que realicen en ejercicio de sus funciones, se considera como un principio fundamental del ordenamiento jurídico venezolano. Dicha responsabilidad puede tener origen en la violación de la ley, abuso de poder o en la violación y menoscabo de los derechos garantizados por la Constitución. A este respecto y de conformidad con lo establecido en el artículo 285 de la CRBV, corresponde al Ministerio Público: (omissis) 5°: Intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios o funcionarias del sector público, con motivo del ejercicio de sus funciones.

CAPÍTULO II
LOS BIENES Y OBLIGACIONES MUNICIPALES

BIENES MUNICIPALES

Son bienes municipales, sin menoscabo de legítimos derechos de terceros, los bienes muebles e inmuebles que por cualquier título formen parte del patrimonio del Municipio, o aquellos destinados en forma permanente a algún establecimiento público o servicio del Municipio o a algún ramo de su administración, salvo disposición o convenio expresos en contrario (Art. 132 LOPPM).

Desde el punto de vista jurídico, bienes son todas las cosas, corporales o no, que pueden constituir objeto de una relación jurídica, un derecho, una obligación, o de uno y otra a la vez. Existe una categoría especial de bienes, denominada bienes públicos, los cuales se caracterizan por beneficiar a todos los individuos, de manera indivisible y no estar sometidos al principio de la no exclusión, esto es, que resulta prácticamente imposible impedir que un individuo disfrute de un bien público, como las vías de comunicación o la iluminación de las calles.

Los Municipios, al igual que la Nación y los Estados, poseen bienes, denominados bienes municipales, los cuales forman parte, junto con los ingresos por ellos producidos, del activo de la Hacienda Pública Municipal, según lo establece el artículo 125 de la LOPPM.

Los bienes municipales se dividen en bienes del dominio público y bienes del dominio privado, tal cual la división establecida en el artículo 539 del Código Civil.

El Código Civil Venezolano establece y regula el régimen de los bienes de la siguiente manera:

Artículo 531.- Los bienes son muebles por su naturaleza, por el objeto a que se refieren o por determinarlo así la Ley.

Artículo 532.- Son muebles por su naturaleza los bienes que pueden cambiar de lugar bien por sí mismos o movidos por una fuerza exterior.

Artículo 533.- Son muebles por el objeto a que se refieren o por

determinarlo así la Ley, los derechos, las obligaciones y las acciones que tienen por objeto cosas muebles; y las acciones o cuotas de participación en las sociedades civiles y de comercio, aunque estas sociedades sean propietarias de bienes inmuebles. En este último caso, dichas acciones o cuotas de participación se reputarán muebles hasta que termine la liquidación de la sociedad. Se reputan igualmente muebles las rentas vitalicias o perpetuas a cargo del Estado o de los particulares, salvo, en cuanto a las rentas del Estado, las disposiciones legales sobre Deuda Pública.

BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO

Los bienes del dominio público del Municipio, pueden ser de uso público o de uso privado, de acuerdo a norma establecida en el artículo 540 del Código Civil. Los de uso público, son de uso común y general de los ciudadanos, en forma gratuita y libre. Los de uso privado son aquellos cuya utilización está sujeta a determinadas condiciones, como es el caso de los usos sometidos a concesión o los que requieren de un permiso especial. Tal es el ejemplo de las aceras en ciertos bulevares, para el uso de clientes de una determinada explotación comercial (Restaurantes o fuentes de soda).

Bienes del dominio público, son los que están destinados al disfrute de toda la comunidad, utilizables por todos los habitantes sin discriminación, en forma gratuita. También se les llama bienes dominiales. Su característica principal es que son inalienables e imprescriptibles, según disposición del artículo 133 de la LOPPM. Ello se explica por su destino de uso común, en virtud de lo cual, su apropiación por ciertos particulares con exclusión de los demás, ocasionaría un evidente perjuicio a la comunidad. No obstante, pueden los Concejos Municipales desafectar los bienes del dominio público de tal condición, con el voto favorable de las tres cuartas partes (3/4) de sus integrantes, previa consulta al respectivo Consejo Local de Planificación Pública y las opiniones favorables del Síndico Procurador y del Contralor Municipal.

También son bienes del dominio público municipal, las avenidas, calles, plazas, aceras, parques y todos aquellos que por su naturaleza y destino no pertenecen a particulares y están a la disposición de uso público. Cuando estos bienes dejan de destinarse al uso público, pasan al dominio privado del Municipio.

Los bienes del dominio público del Municipio son inalienables e

imprescriptibles, salvo que el Concejo Municipal proceda a su desafectación con el voto favorable de las tres cuartas (3/4) partes de sus integrantes, previa consulta con los Consejos Locales de Planificación Pública. En el expediente administrativo de desafectación debe constar la opinión del Síndico Procurador o Síndica Procuradora y del Contralor o Contralora Municipal. En el caso de los ejidos se procederá conforme a la ley y las ordenanzas.

Bienes del dominio privado, son aquellos sobre los cuales éste ejerce su propiedad, como cualquier persona de derecho privado, como serían, por ejemplo, los terrenos propios del Municipio y los bienes fiscales empresariales, entre los cuales se incluyen las instalaciones, maquinaria y equipo de las empresas industriales y comerciales. También son bienes del dominio privado del Municipio, los bienes fiscales de servicio público que, al igual que los anteriores, pueden originar, en casos excepcionales, determinados ingresos.

Son bienes del dominio público municipales los determinados como tales en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y en el Código Civil.

Los bienes de dominio público son:

1. Los ejidos. Se exceptúan las tierras correspondientes a los pueblos y comunidades indígenas.
2. Las vías terrestres urbanas, rurales y de usos comunales.
3. Los que adquiera el Municipio mediante expropiación conforme a la ley.

Los ejidos están sometidos al régimen especial de dominialidad pública previsto en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y en las ordenanzas respectivas.

El carácter de dominio público de los ejidos ha sido ampliamente definido según sentencia No.1090 de fecha 11 de mayo de 2000 de la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

Omissis…

> “Ahora bien, esta Sala considera menester analizar el régimen jurídico al cual se encuentran sometidos estos bienes. En este sentido, las opiniones de los tratadistas patrios y extranjeros han estado divididas, desde tiempos de la Independencia; hay autores que han

señalado que los ejidos son bienes del dominio público de los municipios y por lo tanto inalienables e imprescriptibles; otros que señalan que son del dominio privado, dentro de estos últimos hay quienes señalan que aún cuando son del dominio privado, este tipo de bienes se encuentran fuera del comercio y por lo tanto son inalienables e imprescriptibles, igualmente; y otros que expresan que son del dominio privado sujetos a todas las reglas de la propiedad particular".

La confusión que ha existido sobre el régimen jurídico aplicable a los ejidos, se encuentra íntimamente vinculada con la confusión que también se ha producido sobre el concepto de la "dominicalidad" o "dominialidad" pública, lo cual obedece a numerosas causas. En primer lugar, la imprecisión terminológica usada por los textos legales, por los autores y por las decisiones jurisprudenciales. En el antiguo derecho, como lo observa PELLOUX, la locución "dominio público" es sinónimo de dominio de la Corona o de dominio nacional o de dominio del Estado. La terminología más correcta creada por PARDESSUS en 1806, se afirma definitivamente en el Tratado de Derecho Público de PROUDHON (1833), quien distingue el dominio público del dominio privado del Estado.

La doctrina en general, como ya se dijo, presenta criterios disímiles en relación a la "dominialidad". Algunos tratadistas consideran como bienes constitutivos del dominio público los destinados al uso directo de la colectividad, o al uso directo e indirecto de la misma; otros, los afectados al servicio público. Una sola nota unifica estos criterios: la de la consagración de estos bienes a un fin determinado; las divergencias, en principio, se relacionan con la naturaleza del uso: uti singuli o uti universi.

Hay quienes también reclaman las cosas públicas para el pueblo, cuyo derecho se manifiesta en el uso de todos. Este uso absorbe todo el derecho de la cosa pública, teniendo por resultado el reconocimiento sin discrepancias de una cualidad esencial desde el punto de vista jurídico: las cosas públicas son extracommercium, y por ende su inalienabilidad.

La dependencia de las cosas públicas del Estado (o de cualquier otro de sus entes político-territoriales) y la condición jurídica de las mismas, se distinguen de los caracteres jurídicos de las cosas privadas desde dos puntos de vista diferentes: por su afectación o destino y por la mencionada calidad de extracommercium.

En primer término, la especialidad de la cosa pública, está íntimamente

vinculada a la afectación o destino, entendiéndose por tal, la función de servir la cosa a un determinado fin de utilidad pública. Ahora bien, esa afectación o destino está dada por la voluntad del propietario que la confiere, o, por lo menos, que la mantiene. Así, pues, "el uso de todos no es más la forma única por la cual puede afirmarse el carácter especial de una cosa pública", por cuanto no interesa que el uso uti singuli quede excluido; es suficiente que el interés público se realice por esa afectación o destino conferido por la voluntad del propietario.

Por otra parte, el carácter de extracommercium la distingue de todas las cosas que puedan pertenecer a un propietario, y esta condición jurídica que la hace inalienable e imprescriptible y, por ende, no susceptible de ser gravada con derechos reales, la sitúa fuera del ámbito de aplicación del derecho civil.

Según el respetado autor francés DUGUIT, el principio de la distinción entre el dominio público y el dominio privado, responde a la verificación de actividades que son erigidas o no en servicio público y en virtud de ello, las dependencias del dominio público en virtud de estar afectadas a un servicio público, se encuentran sustraídas -en esta teoría- del régimen normal de la propiedad privada.

En la Teoría de BERTHÉLEMY, la "dominialidad" pública requiere la conjunción de las tres condiciones siguientes: a) la cosa debe no ser susceptible de propiedad privada por su naturaleza; b) la cosa debe ser una porción de territorio (estando en esta clasificación los terrenos de origen ejidal); c) la cosa debe estar afectada a un uso público y no solamente a un servicio público. En la teoría en examen existen bienes que por su propia naturaleza son dominicales, vale decir, que es la naturaleza de la cosa la que los sitúa en el uso de todos. Esta naturaleza puede ser "originaria", como por ejemplo, cuando se trata de un río, o "adquirida" por un destino, como, por ejemplo, cuando se trata de una calle, una vía pública o un ejido.

La propiedad se caracteriza por la reunión del usus, del fructus y del abusus. Ahora bien, según BERTHÉLEMY, sobre los bienes del dominio público, nadie tiene el ius abutendi; el ius fruendi no es sino excepcional y el ius utendi pertenece a todo el mundo. Sostiene dicho autor, en sintonía con DUCROCQ que se "incurre en una contradicción cuando se pretende por una parte que el Derecho del Estado sobre el dominio público es un derecho de propiedad, y por la otra que las dependencias del dominio público son indisponibles porque ellas no son susceptibles de propiedad".

Como una consecuencia jurídica del principio que es el fundamento de esta teoría, el dominio público es insusceptible de propiedad privada, BERTHÉLEMY afirma categóricamente que la Administración en caso alguno es propietaria, y que esa ausencia de todo derecho de propiedad puede explicar la inalienabilidad del dominio público. Esta teoría ha merecido la crítica favorable de los civilistas en Derecho Comparado, entre otros la de COLIN y CAPITANT, para quienes "El dominio público son los bienes que sirven al uso de todos, como los ríos, los puertos, las calles, las plazas públicas. Esos bienes no están sometidos a las reglas del derecho civil concerniente a la propiedad. No se puede decir que el Estado sea propietario. En efecto, la propiedad se compone de tres elementos, el usus o derecho de uso, el fructus o derecho de percibir los frutos y las rentas, el abusus o derecho de enajenar. Ahora bien (...) el 'usus' no pertenece al Estado sino al público, a todo el mundo (...). En cuanto al 'abusus' o derecho de disposición, no puede estar en cuestión, por cuanto el uso al público al cual esos bienes están afectados no permite que ellos puedan ser afectados o gravados con derechos reales".

También existe una corriente importante en relación a los distintos criterios de la "dominialidad", representada en la Teoría de HAURIOU, para quien las dependencias del dominio público son propiedades administrativas.

La "dominialidad" pública, en su opinión, es esencialmente una forma de propiedad administrativa inalienable e imprescriptible. "Las dependencias del dominio público son propiedades administrativas afectadas formalmente a la utilidad pública (sea al uso directo del público, sea al uso de un servicio público) y que, por causa de esta afectación, son inalienables, imprescriptibles (...)". Así, pues, según esta definición, son dependencias del dominio público las cosas que, siendo propiedades administrativas, han sido objeto de una afectación formal a la utilidad pública.

La definición de HAURIOU sobre la "dominialidad" pública está formada por dos elementos esenciales: la propiedad administrativa y la afectación a la utilidad pública. En cuanto al primer elemento -por cierto, muy discutido-, como el mismo autor lo reconoce, puede afirmarse "que las dependencias del dominio público no son y no pueden ser objeto de propiedad por los particulares, desde el mismo momento en que son afectadas a la "dominialidad pública".

Como puede observarse, la idea de la afectación a la utilidad pública juega una función primordial en esta construcción. Si la afectación es a la vez

la causa y la medida de la inalienabilidad, ésta no constituye un obstáculo jurídico -en la opinión de HAURIOU- para la existencia de derechos reales compatibles con la afectación y, por lo tanto, nada se opone, según lo afirma, al derecho de propiedad del Estado. Este sistema que acuerda al Estado una propiedad pública es denominado "teoría de los derechos reales administrativos".

A los fines de la determinación sobre si los ejidos forman parte del régimen de dominialidad o "dominicalidad" pública, esta Sala, partiendo de la noción expresada por el tratadista BIELSA, al entender por dominio público "el conjunto de cosas afectadas al uso directo de la colectividad, referente a una entidad administrativa de base territorial, destinada al uso público de los administrados y que no son susceptibles, por tanto, de apropiación privada", es del criterio que siendo los ejidos bienes afectados al uso público o privado de un ente con base territorial (los municipios) y estando orientados al uso común de los ciudadanos (salvo las excepciones que existen conforme a la ley), son bienes del dominio público, y así expresamente lo consagra la Ley Orgánica de Régimen Municipal en su artículo 107 y, por consiguiente, inalienables conforme a lo expresado en la citada disposición, el artículo 181 de la Constitución vigente (artículo 32 del Texto Constitucional derogado) y el artículo 543 del Código Civil.

Conforme a este criterio, según el cual los ejidos son bienes del dominio público, se tiene como consecuencia necesaria su inalienabilidad; y siendo inalienable es nula toda operación de disposición que se realice sobre ella.

Existe un segundo criterio, según el cual los ejidos no son bienes del dominio público de las municipalidades (ya se señaló que la Ley Orgánica de Régimen Municipal indica que los ejidos son bienes del dominio público municipal), pero sí se encuentran sujetos a la "indisponibilidad", y en tal virtud dichos bienes no pueden ser objeto de ventas. Así lo afirma Aguerrevere A., al señalar que aun cuando los ejidos son bienes patrimoniales, o del dominio privado de los Municipios, no se encuentran sujetos al régimen de disposición de esta categoría de bienes, constituyendo una excepción a las reglas del derecho común.

Según esta opinión, los ejidos no se encuentran sujetos al régimen de disposición de los bienes de particulares, pues de venderse o enajenarse, equivale a transmitir el dominio por cualquier título y en este caso un remate, una subasta o una dación en pago, serían algunos modos para trasladar la propiedad. Sostiene asimismo esta corriente de opinión, que los ejidos

estarían dentro de ese reducido número de bienes, que no siendo del dominio público, no se encuentran en el comercio y su disponibilidad se encuentra limitada por las leyes especiales, no estando sujetos a las normas que sobre la forma de adquisición de la propiedad regulan nuestro Código Civil. Por esta vía, también, serían inalienables e imprescriptibles los ejidos por cuanto, conforme al artículo 1959 del Código Civil: "La prescripción no tiene efecto respecto de las cosas que no están en el comercio".

Un tercer criterio, es aquel en virtud del cual los ejidos son del dominio privado de los Municipios y se encuentran sujetas al mismo régimen de los bienes de los particulares.

Cuando se examina el panorama de la doctrina administrativa sobre el dominio público, se observa una gran unanimidad en proclamar el principio de la inalienabilidad de las dependencias del mismo. De aquí, que esta Sala considere menester indicar ciertos aspectos referidos al significado y la naturaleza de la inalienabilidad.

Hay quienes sostienen que, tanto la Constitución de 1961, como la vigente desde el 30 de diciembre de 1999, contienen una imprecisión terminológica cuando en los artículos referidos a la inalienabilidad de los ejidos (artículos 32 y 181, respectivamente) que parte en principio de una afirmación absoluta, dejan abierta la posibilidad de la "enajenación" de los ejidos, con el previo cumplimiento de las formalidades establecidas en sus respectivas ordenanzas.

Tal imprecisión terminológica, deviene del significado mismo del término "inalienabilidad", comparado como sinónimo de "inajenabilidad" tanto en el Diccionario de la Real Academia Española como en otros diccionarios enciclopédicos, al señalar que lo "inalienable" es aquello que no se puede enajenar, o "dícese de los bienes que se encuentran fuera del comercio, por disposición legal, obstáculo natural o convención".

Para muchos autores, el término "inalienabilidad" ha de ser tomado en una manera absoluta, en el sentido de que la inalienabilidad comporta no sólo la imposibilidad de vender, sino también la imposibilidad de transmisión coactiva de los bienes del dominio público.

Aun cuando la doctrina admite que, previa la desafectación del dominio público, es posible la transmisión de los bienes que tuvieron dicho carácter, el pensamiento de WALINE, ofrece la singularidad de mantener que más de

inalienabilidad debe hablarse de la posibilidad de enajenación con un requisito de forma: la desafectación. Según dicho autor, la inalienabilidad es una expresión desdichada que se diferencia fundamentalmente de la inalienabilidad del derecho privado en que los particulares, una vez sometidos a la regla que impone tal limitación, no pueden evadirse de ella, mientras que la Administración puede perfectamente enajenar los bienes del dominio público, previa la formalidad de la desafectación. LAUBADERE opone al pensamiento de WALINE que en la enajenación, previa desafectación, no se transmite el dominio público, ya que la desafectación previa supone el cese del mismo, por lo que durante el tiempo que los bienes pertenecen al dominio público, debe afirmarse el principio de la inalienabilidad.

Es por ello, que esta Sala interpretando el espíritu del texto constitucional, reafirma el principio de la inseparabilidad de los bienes de su destino público, como meta y razón de ser de la inalienabilidad, y únicamente cuando el "INTERÉS PUBLICO" exige tal separación, ésta se produce con la desafectación determinadora del cese del dominio público y de la inalienabilidad, de tal manera, que existe la posibilidad de enajenación de estos terrenos de origen ejidal, bajo condición sujeta al cumplimiento de determinadas formalidades legales (según lo preceptúa la Carta Magna de 1961, la cual era el texto constitucional vigente para el momento en que se efectuó la pretendida venta del terreno de origen ejidal), tales como la limitación de la enajenación sólo para construcciones, o con fines de reforma agraria, siempre y cuando se cumplan las formalidades señaladas en las Ordenanzas Municipales, entre ellas, el requisito de la previa desafectación".

RÉGIMEN LEGAL SOBRE BIENES MUNICIPALES

La adquisición, enajenación, administración, conservación, custodia, mejora, restitución, desincorporación y demás operaciones que tengan por objeto bienes municipales se rigen por las ordenanzas y reglamentos dictados en la materia por los municipios. La legislación sobre bienes nacionales se aplica con carácter supletorio en cuanto sea procedente. (ART. 135 LOPPM)

Las ordenanzas municipales deben regular la administración y disposición de los bienes municipales sobre los siguientes aspectos:

a.- La adquisición de los bienes muebles e inmuebles municipales debe realizarse conforme al ordenamiento jurídico aplicable sobre la base

de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos por el Municipio.

b.- Los bienes muebles e inmuebles, del dominio público o del dominio privado, deberán ser inventariados por los Órganos encargados de su adquisición, administración y uso, según el caso.

c.- Los bienes muebles e inmuebles, del dominio público o del dominio privado, podrán ser desincorporados del Patrimonio del Municipio, conforme a lo previsto en el ordenamiento jurídico vigente y las previsiones establecidas en las respectivas ordenanzas.

d.- El Municipio, Órganos y Entes que formen parte de la Administración Pública Municipal, deberán incorporar los bienes que adquieran, al inventario que lleve al efecto y registrarlo conforme a los lineamientos internos que lleven a cabo las dependencias que tengan a su cargo la adquisición y custodia.

e.- El Municipio, Órganos y Entes que formen parte de la Administración Pública Municipal, a través del Órgano encargado para ello, efectuará la revisión de los bienes muebles e inmuebles que se encuentran adscritos a cada dependencia, por lo menos una (1) vez al año con el objeto de verificar el estado en que se encuentran.

f.- En el caso de detectarse fallas en los bienes muebles municipales el Ente u Órgano encargado de su uso o custodia, tramitará a través de la Dirección encargada de la adquisición, la reparación del bien.

i.- Si no es posible la reparación del bien, se realizará su desincorporación inmediata de los activos del Órgano o el Ente, procurando su reposición si resulta necesario.

j.- La Dirección de Administración y Servicio de la Alcaldía, de los Órganos y Entes que formen parte de la Administración Pública Municipal, elaborará un listado de los bienes desincorporados.

k.- En el caso de los bienes que se encuentren en tal grado de deterioro, podrán enajenarse por cualquier acto lícito a personas naturales o jurídicas.

La LOPPM establece una normativa amplia sobre el régimen legal de los bienes municipales que, por razones didácticas, se ha ido desarrollando en este capítulo, no sin antes hacer la observación sobre el carácter restrictivo de la misma que, con justificada razón, el legislador consideró necesaria a los fines de impedir que los Municipios sigan desprendiéndose de sus bienes, especialmente los del dominio público, como los ejidos.

Se puede observar, que la disposición deja en manos de los Municipios, la regulación de la mayoría de las operaciones relacionadas con los bienes

municipales, abriendo la posibilidad de aplicar, con carácter supletorio, la legislación sobre bienes nacionales, en cuanto sea procedente.

ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES

La adquisición de los bienes inmuebles necesarios para el uso público o servicio oficial del Municipio se hará por el Alcalde o Alcaldesa, siempre que conste el informe favorable del Contralor o Contralora, conforme a las disposiciones aplicables.

En estos casos, el pago podrá hacerse en bonos emitidos por la República, redimibles en un plazo no mayor de veinte años y al interés que se fije en cada emisión, previa la autorización del Ejecutivo Nacional. Los bonos y sus intereses serán pagados en el plazo convenido entre la República y el Municipio, con un tanto por ciento de la proporción del Situado Municipal que corresponda al respectivo Municipio, porcentaje que podrá ser retenido por el Ejecutivo Nacional.

PROHIBICIÓN DE ACTOS DE DISPOSICIÓN

Los Municipios no podrán donar ni dar en usufructo, comodato o enfiteusis bienes inmuebles de su dominio privado, salvo a entes públicos o privados para la ejecución de programas y proyectos de interés público en materia de desarrollo económico o social. En cada caso se requerirá, a solicitud motivada del Alcalde o Alcaldesa, autorización del Concejo Municipal dada con el voto de las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes.

Cuando los inmuebles a que se refiere este artículo dejen de cumplir el fin específico para el cual se hizo la adjudicación, revertirán o se restituirán de pleno derecho al Municipio, libres de gravamen y sin pago alguno por parte de la entidad. A fin de promover la transparencia de estos procesos, el Alcalde o Alcaldesa incluirá en la Memoria y Cuenta Anual, información actualizada sobre el estado de ejecución de los proyectos cuya realización fue causa de la adjudicación .(ART. 137 LOPPM).

La donación es el contrato por el cual una persona transfiere gratuitamente una cosa u otro derecho de su patrimonio a otra persona que lo acepta.

También es donación la liberalidad hecha por agradecimiento al donatario, o en consideración de sus méritos, o por especial remuneración, así como la que va acompañada de alguna obligación impuesta al donatario.

Sin embargo, cuando se trate de una universalidad de cosas, cuyo goce y tenencia haya conservado el donante, se considera que las cosas que haya podido ir agregando quedan comprendidas en la donación, salvo que el donante haya expresado una voluntad diferente.

La donación que tenga por objeto prestaciones periódicas, se extingue con la muerte del donante, a menos que del contrato resulte una voluntad distinta.

Los derechos de usufructo, uso y habitación se regulan por el título de donde se deriven, supliendo la ley únicamente en cuanto no provee el título, salvo los casos en que ella disponga otra cosa.

El usufructo es el derecho real de usar y gozar temporalmente de las cosas cuya propiedad pertenece a otro, del mismo modo que lo haría el propietario.

Puede constituirse sobre bienes muebles o inmuebles, por tiempo fijo, pero no a perpetuidad, puramente o bajo condición.

Puede constituirse a favor de una o de varias personas simultánea o sucesivamente.

En caso de disfrute sucesivo, el usufructo sólo aprovechará a las personas que existan cuando se abra el derecho del primer usufructuario.

Cuando en la constitución del usufructo no se fije tiempo para su duración, se entiende constituido por toda la vida del usufructuario. El usufructo establecido en favor del Municipio u otras personas jurídicas, no podrá exceder de treinta años.

El comodato o préstamo de uso es un contrato por el cual una de las partes entrega a la otra gratuitamente una cosa para que se sirva de ella, por tiempo o para uso determinados, con cargo de restituir la misma cosa.

Las obligaciones y derechos que nacen del comodato pasan a los herederos de ambos contrayentes, a no ser que el préstamo se haya hecho en contemplación a sólo la persona del comodatario, pues entonces los herederos de éste no tienen derecho a continuar en el uso de la cosa dada en préstamo.

La enfiteusis es un contrato por el cual se concede un fundo a perpetuidad o por tiempo determinado, con la obligación de mejorarlo y de pagar un canon o pensión anual expresada en dinero o en especie.

La enfiteusis se supone perpetua, a menos que conste habérsele querido dar una duración temporal. El pago de la pensión será anual.

Cada diecinueve años puede el concedente pedir reconocimiento de su derecho a quien se encuentre en posesión del fundo enfitéutico.

Por el acto de reconocimiento no se debe ninguna prestación: los gastos son de cargo del poseedor del fundo.

El enfiteuta puede siempre rescatar el fundo enfitéutico mediante el pago de un capital que colocado al interés del tres por ciento anual produzca en un año una suma igual al canon enfitéutico, o al valor de la misma pensión, si esta es en frutos sobre la base de su precio medio en los diez últimos años.

Las partes pueden, sin embargo, convenir en el pago de un capital inferior a lo dicho.

Cuando se trata de enfiteusis concedida por tiempo determinado que no exceda de treinta años, pueden también convenir en el pago de un capital superior que no podrá exceder de la cuarta parte del establecido arriba.

La enfiteusis es un contrato por el cual se concede un fundo a perpetuidad o por tiempo determinado, con la obligación de mejorarlo y de pagar un canon o pensión anual expresada en dinero o en especie. El Contrato debe referirse a un fundo rustico que generalmente es para uso de explotación agrícola

Esta institución se encuentra en desuso y en muchos países se ha suprimido, en Venezuela sigue vigente en el título VII del Código Civil

La enfiteusis es una convención sui géneris, un arrendamiento, un poco de usufructo, un poco de propiedad; pero verdaderamente no es arrendamiento, ni usufructo, ni propiedad.

La conveniencia de este contrato ha dependido siempre del estado de la sociedad en sus diferentes épocas, de las instituciones políticas que permitían los feudos, la inenajenabilidad de los bienes inmuebles. Entre nosotros ha existido, y la experiencia ha demostrado que las tierras enfitéuticas no se cultivan ni se mejoran con edificios.

Suprimiendo la enfiteusis, evitamos los continuos y difíciles pleitos que necesariamente trae, cuando es preciso rescatar estas tierras por parte de los Municipios. El contrato de arrendamiento será entre los propietarios y los cultivadores o criadores de ganado, un intermediario suficiente.

En casi todos los códigos modernos está prohibida la enfiteusis. En el Código Francés no hay la palabra enfiteusis. Si se hace pues un contrato de enfiteusis, valdrá sólo como contrato de arrendamiento, ya que no puede valer como de usufructo, y durará sólo por el tiempo que puede durar la locación."

A partir del dictado del Código Civil Argentino, Dalmacio Vélez Sarsfield, citado por el autor Borda Guillermo en su obra "Tratado de Derecho Civil, Tomo I" adoptó el buen criterio de suprimir algunos derechos, considerando que los mismos no desempeñaban ningún papel económico valioso ni conveniente desde el punto de vista de los intereses generales.

Los fundamentos de tan importante reforma de la legislación de la época, están dados en la nota al artículo 2502, al expresar VÉLEZ SARSFIELD que "desde la Edad Media, las leyes de casi todos los Estados de Europa crearon derechos reales por el arrendamiento perpetuo o por el contrato de cultura perpetua y por mil otros medios. En España, la constitución de rentas perpetuas como los censos creó un derecho real sobre los inmuebles que las debían; y el acreedor del canon tenía el derecho de perseguir la cosa a cualquier mano que pasase. Los escritores españoles se quejan de los males que habían producido los derechos reales sobre la misma cosa, el del propietario y el del censalista, pues las propiedades iban a su ruina. En otros casos se veía ser uno el propietario del terreno y otro el de los árboles que en él estaban. Algunas veces, uno era el propietario del pasto que naciera y otro el de las plantaciones que hubiese hecho. La multiplicidad de los derechos reales sobre unos mismos bienes es una fuente fecunda de complicaciones y de pleitos y puede perjudicar mucho a la explotación de esos bienes y la libre circulación de las propiedades, perpetuamente embarazadas, cuando por las leyes de sucesión esos derechos se dividen entre muchos herederos, sin poder dividir la cosa asiento de ellos".

El Contrato de enfiteusis ha desaparecido totalmente de nuestras prácticas, ha sido reemplazado por el contrato más moderno, más elástico, mejor legislado, del arrendamiento. También ha contribuido a su desuso la total falta de reglamentación legal; nadie puede utilizar en sus relaciones con terceros un derecho cuyo contenido y límites no se pueden determinar con exactitud.

Durante muchos años, los Municipios concedían sus terrenos en enfiteusis hasta el advenimiento de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 en su artículo 109 que estableció: El Municipio o Distrito no podrá donar ni dar en usufructo o comodato los bienes inmuebles de dominio privado, salvo a entidades públicas para la ejecución de proyectos o programas de desarrollo económico o social, mediante Acuerdo del Concejo o Cabildo aprobado, a proposición del Alcalde, con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes. Cuando los inmuebles a que se refiere el presente artículo dejen de cumplir el fin específico para el cual se hizo la adjudicación, revertirán al Municipio, sin pago alguno por parte de este. Queda prohibido a los Municipios, Distritos Municipales o Metropolitanos dar en enfiteusis los ejidos y demás inmuebles. Se considerara inexistente cualquier convenio, acuerdo o contrato que se realice en contravención de este artículo. Al efecto, bastara la decisión declaratoria del Concejo o Cabildo publicada en la Gaceta Municipal o Distrital. Cualquier vecino del Municipio podrá solicitar esta declaratoria y en caso de negativa o falta de pronunciamiento, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la solicitud, podrá ocurrir al Juez competente en lo Contencioso-Administrativo de la Jurisdicción, constatada la contravención, declarara de pleno derecho la inexistencia.

Resulta evidente que lo querido por el legislador, fue eliminar la práctica de conceder enfiteusis, de allí la expresión: "Queda prohibido a los Municipios, Distritos Municipales o Metropolitanos dar en enfiteusis los ejidos y demás inmuebles", lo que fue ratificado en el artículo 137 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal del 2005 de la siguiente manera:

Los municipios no podrán donar ni dar en usufructo, comodato o enfiteusis bienes inmuebles de su dominio privado, salvo a entes públicos o privados para la ejecución de programas y proyectos de interés público en materia de desarrollo económico o social. En cada caso se requerirá, a solicitud motivada del alcalde o alcaldesa, autorización del Concejo Municipal dada con el voto de las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes.

Cuando los inmuebles a que se refiere este artículo dejen de cumplir el fin específico para el cual se hizo la adjudicación, revertirán o se restituirán de pleno derecho al Municipio, libres de gravamen y sin pago alguno por parte de la entidad. A fin de promover la transparencia de estos procesos, el alcalde o alcaldesa incluirá en la Memoria y Cuenta Anual, información actualizada sobre el estado de ejecución de los proyectos cuya realización fue causa de la adjudicación.

Existen cantidades de inmuebles municipales detentados por particulares sin causa o justo titulo de manera fraudulenta, los cuales deben ser rescatados por los Municipios, tomando las medidas pertinentes para el reconocimiento de la propiedad, incorporándolo al patrimonio ejidal .para construcción de viviendas y usos productivos de servicios y cualquier otro de interés público.

Estas grandes extensiones de tierras fueron adjudicadas en las periferias de las poblaciones, las cuales han debido reservarse para en ensanchamiento urbanos y actualmente producto de la presión urbanística están dentro de la poligonales urbanas. Los detentadores o enfiteutas se han convertidos en terratenientes urbanos, agentes pasivos que no aportan ninguna inversión de capital sobre los mismo y se benefician de la renta del suelo urbano.

Cada vez que en las ciudades se hace una vía o una obra de interés público, o que éstas simplemente crecen, el poseedor de un terreno, aprovechándose del monopolio que tiene sobre una porción del suelo, aumenta el valor de su renta así no haya hecho ninguna inversión de capital fijo sobre el mismo. La renta del suelo resulta ser una especie de tributo que la sociedad le paga al detentador de la tierra.

En los terrenos que están cerca de las urbes salta a la vista cómo el propietario del suelo lo único que tiene que hacer - literalmente hablando – es esperar a que el esfuerzo y el trabajo de toda la comunidad lleven la ciudad hasta sus tierras, lo que le permite obtener sumas fabulosas por la renta del suelo.

Normalmente las grandes empresas urbanizadoras adquieren terrenos baratos alejados de las áreas construidas y esperan a que el simple crecimiento urbano los vuelva comerciales para edificar en ellos, produciendo una alta plusvalía, que es el aumento de valor que adquieren ciertos terrenos urbanos a causa de trabajos, inversiones o nuevas

reglamentaciones urbanas realizadas por la administración pública municipal, es decir a causas extrínsecas a ellos. En tal sentido, muchos terrenos urbanos adquieren mayor valor en función de acciones tales como:

Construcción de obras de infraestructura y renovación urbana o ampliación de redes de servicios públicos.

Construcción o ampliación de vías en el sector.

Ampliación de la poligonal o perímetro urbano.

Modificación de la normativa y de las variables urbanas en lo que se refiere a cambio de uso. Ejemplo: en sectores exclusivamente residenciales se autoriza el uso comercial.

Modificación de la normativa y de las variables urbanas en referencia a permitir un mayor, más eficiente y rentable uso del suelo urbano. Ejemplo: aumentar la densidad y permitir mayor porcentaje de construcción.

Según este criterio, los propietarios de esos terrenos que adquieren un mayor valor urbanístico por las razones antes mencionadas, al beneficiarse de la inversión proveniente de los recursos públicos, es decir de todos los ciudadanos, deberían pagar una contribución especial por plusvalía que sería regida por una ordenanza municipal creada para tales fines. Siempre ha sido un tema muy polémico y no fácil de normar porque implica muchos aspectos tanto legales como técnicos, y por supuesto mucha resistencia por parte de los propietarios. Entre los temas a normar estarían: ¿cuál sería la metodología para determinar la valorización real de dichos terrenos?; ¿Cómo medir los precios reales antes y después?; ¿Cuál sería el porcentaje o la cuota de participación justa y razonable que debería pagar el propietario?; ¿a partir de cuándo, de qué forma y en qué plazo pagaría dicho impuesto? Ya existen experiencias interesantes sobre todo en Colombia y aquí en Venezuela, específicamente en la alcaldía del municipio Baruta del Estado Miranda, con el cobro de este impuesto de plusvalía.

Cabe destacar, que en los últimos años es indudable que hemos avanzado en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, a través de varios instrumentos legales, ente ellos tenemos:

1.- La Ley de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares, la cual establece en su Art. 1: La presente Ley tiene por objeto ordenar y regular el proceso de tenencia de tierra, ocupada por la población de los asentamientos urbanos populares, y contribuir a la satisfacción progresiva del derecho a la vivienda y el habitad, dando prioridad a la familia, especialmente a aquellos en condición de vulnerabilidad , y así consolidar los asentamientos urbanos populares ya existentes, de manera digna, equitativa y sostenible, mediante un proceso de cogestión integral del estado.

Si bien dicho instrumento legal introduce en su Art. 3 el elemento de la utilidad pública en interés social: “se declara de utilidad pública e interés social todo lo concerniente a los fines previstos en la presente ley”, no provee dentro de sus fines la expropiación o rescate de tierras urbanas a los fines de satisfacer las necesidades sociales de los asentamientos populares urbanos.

2.- La Ley de Geografía, Cartografía y Catastro Nacional nos introduce el elemento de la Cedula Catastral, es su Art. Art. 39 expresa: La cédula catastral comprenderá:…2. Los datos de protocolización del documento de origen de la propiedad. Para que la Oficina Municipal de Catastro expida la Cédula Catastral, el estudio de tradición, tracto sucesoral o cadena titulativa del inmueble debe cumplir con las condiciones en la que se reconoce la propiedad privada agraria, o en su defecto de que el municipio se haya desprendido de los terrenos de su propiedad (ejidos) a través de la aprobación de la mayoría calificada de la cámara municipal.

El artículo 181 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece: Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Sólo podrán enajenarse previo cumplimiento de las formalidades previstas en las ordenanzas municipales y en los supuestos que las mismas señalen. En este sentido el Art. 135 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal estable que los Ejidos son bienes de dominio público; agregando en el Art. 136: Los bienes del dominio público del Municipio son inalienables e imprescriptibles, salvo que el Concejo Municipal proceda a su desafectación con el voto favorable de las tres cuartas (3/4) partes de sus integrantes, previa consulta con los Consejos Locales de Planificación Pública….En el caso de los ejidos se procederá conforme a esta Ley y las ordenanzas.

Continuando con los aportes de la precitada ley en relación a la propiedad de la tierra, el Art. 149 nos expresa: Los ejidos son bienes del dominio público destinados al desarrollo local. Sólo podrán enajenarse para construcción de viviendas o para usos productivos de servicios y cualquier otro de interés público, de acuerdo con los planes de ordenación urbanística y lo dispuesto en las respectivas ordenanzas municipales. Son también ejidos los terrenos situados dentro del área urbana de las poblaciones del Municipio, que no tengan dueño, sin menoscabo de los legítimos derechos de terceros válidamente constituidos. Igualmente, se consideran ejidos las tierras baldías ubicadas en el área urbana. Se exceptúan las tierras correspondientes a las comunidades y pueblos indígenas.

En torno al tema de la utilidad pública, la precitada ley nos expresa en su Art. 152: Se declara de utilidad pública y de interés social la concesión y ampliación de los ejidos municipales. Se consideran de utilidad pública e interés social las tierras pertenecientes al Poder Nacional o a los estados que estén comprendidas dentro del perímetro urbano del Municipio descrito en el plan de ordenación urbanística y que sean necesarias para la expansión urbana.

3.- La ley de emergencia para terrenos urbanos y vivienda promulgada en fecha 30 de Noviembre de 2011 establece en su artículo 2.: Se declaran los terrenos urbanos ociosos o subutilizados y los factores y medios para la construcción de la vivienda familiar de interés social, como de utilidad pública e importancia estratégica para el buen vivir de la población, en las zonas que se decreten como de emergencia para la tierra urbana y la vivienda y el artículo 8 establece: Con el objeto de establecer las bases para el desarrollo de la ley queda afectada el uso de todas la tierras públicas o privadas con vocación para la construcción de viviendas que estén ociosa o subutilizada. Dicha afectación queda sujeta al siguiente régimen:

Omissis…3. Terrenos Municipales propios o ejidos aptos para el desarrollo de los planes habitacionales, los cuales se podrán desarrollar con los Municipios o planes conjuntos con el ente correspondientes.
4.-. Los inmuebles privados quedad sujetos al cumplimiento de carácter de interés público de la presente ley.

A pesar de la existencia de los instrumentos legales que he comentado, el nivel urbano dista muchos de los enormes logros que se han dado a nivel rural en relación a la recuperación y expropiación de tierras por causa de utilidad pública desde la entrada en vigencia de la Ley de Desarrollo Agrario se han rescatado y puesta en función social mas de 5.000.000 de hectáreas de tierras con vocación agrícola.

Como hemos señalado, existen cantidades de inmuebles municipales detentados por particulares sin causa o justo titulo de manera fraudulenta, con errores y omisiones de tractos sucesivos y cadenas titulativas que dificultan determinar y precisar la naturaleza jurídica de grandes extensiones de tierras rurales y urbanas.

Consideraciones Generales sobre el Principio del Tracto Sucesivo y de la Cadena Titulativa.-

El tracto sucesivo consiste en un encadenamiento de las sucesivas transmisiones del dominio, de tal manera que la nueva transmisión se apoye en la anterior. Así, por ejemplo, para que se registre la venta de un terreno, es indispensable que el que vende figure en el registro como propietario. En el caso de los procesos sucesorios en cuyo supuesto el administrador designado o heredero vende un inmueble, este derecho debe estar acreditado en la liquidación sucesoral expedida por la autoridad competente. El artículo 7 del Decreto con Fuerza de Ley de Registro Público y del Notariado, consagra lo siguiente:

De los asientos existentes en el Registro, relativos a un mismo bien, deberá resultar una perfecta secuencia y encadenamiento de las titularidades del dominio y de los demás derechos registrados, así como la correlación entre las inscripciones y sus modificaciones, cancelaciones y extinciones."

La disposición transcrita consagra el principio de consecutividad de los asientos regístrales, también conocido como principio del tracto sucesivo, el cual rige en nuestro sistema registral desde la Ley de 1910. Sobre este tema la Procuraduría General de la República ha manifestado en anteriores oportunidades, que el citado principio tiene por objeto guardar el debido paralelismo entre el contenido de los asientos y la realidad jurídica extra registral, procurando que el historial jurídico de cada finca inmatriculada sea

completo, y por consiguiente, que los sucesivos titulares del dominio se sigan los unos a los otros convenientemente eslabonados, de modo que el transferente de hoy sea el adquirente de ayer y el titular inscrito actual sea el transferente de mañana. Lo que exige o pretende este principio es, que los sucesivos actos inscribibles relativos a una finca inscrita figuren en los protocolos concatenados o enlazados entre sí, lo cual se logra prohibiendo se registren actos en que se declare, reconozca, transmita, grave, modifique o extinga un derecho, sin que sea registrada previamente la adquisición de tal derecho a favor de la persona de quien aparezca derivar o emanar cualquiera de aquellos actos, manteniendo así el orden regular de los titulares regístrales sucesivos.

La cadena titulativa está compuesta, por el conjunto de documentos que conforman los diferentes modos de adquisición de un predio o propiedad, los cuales son estudiados a partir de un último adquiriente y analizados de forma retrospectiva, permite determinar, la naturaleza Jurídica de la tierra y su condición jurídica.

En el caso concreto del estudio de una Cadena Titulativa se observa, que los derechos a que se refiere dicho estudio están respaldados por un Tracto Sucesivo y concatenado que acredita el origen primario de los mismos, el cual si se analiza retrospectivamente va comprobando la titularidad de los sucesivos adquirentes. Así tenemos, que la documentación analizada en el estudio de una Cadena Titulativa señala el origen registral de una posesión con títulos que se remontan a la época Colonial Española o Republicana en múltiples casos.

Para el estudio histórico- legal de la tenencia de la tierra se debe analizar las diferentes modalidades de traslación de la propiedad desde la Bula Papal (1493), Repartimiento (1510) Gracia o Mercedes (1520), Composiciones (1600), Resguardos Indígenas (1620), Confiscaciones, Secuestro de Bienes (812), Haberes Militares (1817), Adjudicación de Tierras Baldías (1906), Adjudicación a título oneroso y a título gratuito (1949), Derecho de permanencia Y Carta Agraria (2001).

Nos hemos encontrados casos, al investigar la tradición legal de las tierras con un gran obstáculo en relación a la titularidad de las mismas, pues existen ventas tras ventas de bienhechurías con terrenos, pero el problema radica en

conseguir en que momento el Municipio se desprendió de la titularidad de la tierra.

Se hace necesario que los Municipios realicen verdaderos estudios sobre cadenas titulativas mediante equipos técnicos jurídicos integrados por abogados, historiadores, y paleógrafos en función de identificar la naturaleza jurídica de la tierra y establecer su condición jurídica, ya sea esta pública o privada

En una futura reforma nuestro Código Civil sería conveniente suprimir algunos derechos reales, entre ellos el contrato de enfiteusis y establecer mediante ordenanzas municipales un procedimiento de rescate de las tierras concedidas en enfiteusis para ampliar el patrimonio ejidal y cumplir con los objetivos de la ley de emergencia para terrenos urbanos y viviendas, como es activar mecanismos extraordinario que serán dirigidos por gobierno en coordinación con el Pueblo organizado para enfrentar con éxito y rapidez la grave crisis de vivienda que sufre la población de bajo recursos

Es evidente que no puede permitirse la subsistencia de derechos que hoy la sociedad considera contrarios a los intereses públicos y de utilidad pública. En las nuevas ordenanzas municipales deben se aplicadas de inmediato a las relaciones y situaciones jurídicas existentes. Dado que nuestro régimen municipal no admite la enfiteusis considerándolo contrarios a los intereses generales, debe reconocerse al Municipio la posibilidad de liberarse de ellos.

Los Consejos Comunales como célula fundamental del Poder Popular debe promover el rescate o expropiación de los terrenos o inmuebles dentro de su ámbito territorio que se encuentren ociosos, de manera que dichos espacios sirvan de asiento para la ejecución de proyectos de orden habitacional, social o productivos; que apunten a la satisfacción de necesidades colectivas.

De la misma manera, desde el seno de los Consejos Comunales se debe iniciar la discusión de un proyecto de ley, que permitan crear un instrumento único, con procedimientos claros y precisos, que sirvan de base para impulsar el rescate de pleno derecho de terrenos ejidos adjudicados en ventas o en enfiteusis de miles de metros cuadrados que se encuentran de manera ociosa y sin cumplir función social alguna en las poligonales urbanas de nuestras ciudades, permitiendo así satisfacer las necesidades de vivienda, educación,

cultura, recreación y hasta de producción de alimentos de los ciudadanos y ciudadanas.

INGRESOS ORDINARIOS DEL MUNICIPIO

Los ingresos públicos municipales pueden clasificarse de dos formas, según el criterio que se utilice para ello. Así tenemos, ingresos públicos municipales ordinarios y extraordinarios e ingresos públicos municipales tributarios y no tributarios. A continuación se explica en forma detallada cada una de estas clasificaciones.

- **Ingresos públicos municipales ordinarios y extraordinarios:**

Esta es la clasificación que hace la LOPPM, de los ingresos que la Constitución le asigna a los Municipios en el artículo 179, basada en el criterio de la estabilidad o continuidad en el tiempo del ingreso.

Ingresos ordinarios:

Son ingresos ordinarios de los Municipios, de acuerdo con el artículo 138 de la LOPPM:

1. Los procedentes de la administración de su patrimonio, incluido el producto de sus ejidos y bienes.
2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar, con las limitaciones establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; las contribuciones especiales por mejoras sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística y cualesquiera otros que le sean asignados por ley.
3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales y otros ramos tributarios nacionales o estadales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.
4. Los derivados del Situado Constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estadales.
5. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que le sean atribuidas.
6. Los dividendos o intereses por suscripción de capital.

7. Los provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial.
8. Los demás que determine la ley.

- **Ingresos públicos municipales tributarios y no tributarios:**

Por razones didácticas, se clasifican los ingresos públicos municipales en no tributarios y tributarios, según provengan o no de tributos, tema que será estudiado con mayor amplitud en el Título VI de esta obra.

Ingresos tributarios del Municipio:

1. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios, las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar, con las limitaciones establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial, las contribuciones especiales por mejoras sobre plusvalía de las propiedades generadas por cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística, y cualesquiera otros que le sean asignados por ley.
2. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales y otros ramos tributarios nacionales o estadales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.

Las contribuciones especiales:

En esta lista de tributos se han incorporado aquellos que se encontraban dispersos en distintos cuerpos normativos previos a la Constitución de 1999, como la Ley Orgánica de Régimen Municipal y Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, y entre los cuales figuran el impuesto sobre juegos y apuestas líticas, el impuesto sobre propaganda y publicidad comercial y las contribuciones especiales sobre plusvalía de las propiedades generadas por cambios de uso en materia de ordenación urbanística.

En cuanto concierne al Impuesto Territorial Rural o sobre predios rurales, numeral 3° del citado artículo 179, en concordancia con el artículo 156 numeral 14° de la CRBV es conveniente precisar que su alcance será determinado por la ley nacional que, a su efecto, dicte la Asamblea Nacional, en acatamiento a lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 156 de la CRBV. De igual modo, el Municipio podrá cobrar y controlar los tributos que se crearen por ley nacional, como es el caso del Impuesto sobre Transacciones Inmobiliarias, creado a favor de la Hacienda Pública Municipal, por la Ley de

Registro Público y del Notariado, publicada en Gaceta Oficial de fecha 22 de diciembre de 2006.

SITUADO CONSTITUCIONAL

El Situado Constitucional es el ingreso que le corresponde a los municipios en cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 167 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual comprende:

1. Una cantidad no menor al veinte por ciento (20%) de la correspondiente al respectivo estado en el presupuesto de los ingresos ordinarios del Fisco Nacional.
2. Una participación no menor del veinte por ciento (20%) de los demás ingresos ordinarios del mismo estado.

La distribución del situado entre los Municipios de cada Estado se hará conforme a los siguientes parámetros: (45%) en partes iguales, (50%) en proporción a la población de los municipios y (20%) en proporción a su extensión territorial.

Una parte de los ingresos municipales ordinarios proviene de la participación de los municipios en el Situado Constitucional que le corresponde a los estados en el cual están ubicados. Este Situado Municipal, debería invertirse en la construcción de obras y adquisición de equipos para la prestación de servicios públicos y en gastos imprescindibles para el buen funcionamiento de dichos servicios. Como puede apreciarse, sería una limitación a los gastos municipales, cuyo propósito es asegurar el cumplimiento de sus funciones para la buena marcha de la vida local.

Sin embargo, el Situado Municipal representa en muchos municipios una parte determinante de sus ingresos ordinarios, porque no todos poseen igual capacidad financiera, como es el caso del Municipio Chacao, en donde la proporción del Situado representa apenas un 10% de sus ingresos ordinarios y, por ello, puede prestar servicios eficientes a las comunidades que allí habitan. En la mayor parte de los Municipios del país la situación es radicalmente distinta.

Es el caso, por ejemplo, del Municipio Buchivacoa del Estado Falcón, en el que fácilmente se puede constatar que la generación de recursos propios para financiar las actividades que le competen es tan débil que si no fuera por

el Situado que recibe de la gobernación, ese municipio prácticamente no existiría, no podría funcionar.

Se comprende, por lo tanto, que el empleo de los ingresos ordinarios y extraordinarios de los municipios están sujeto a la orientación de la ley, la cual establecerá los principios, normas y procedimientos que propenda a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del situado constitucional y de la participación ciudadana en el mismo.

INGRESOS EXTRAORDINARIOS

Los ingresos extraordinarios son aquellos que provienen de acontecimientos especiales, por ejemplo, un negocio inesperado por parte de una persona, una emisión de bonos por parte de un gobierno y en el caso de de tema que se está tratando son ingresos extraordinarios del Municipio, de acuerdo con el artículo 140 de la LOPPM:

1. El producto del precio de venta de los ejidos y demás bienes muebles e inmuebles municipales.
2. Los bienes que se donaren o legaren a su favor.
3. Las contribuciones especiales.
4. Los aportes especiales que le acuerden organismos nacionales o estadales.
5. El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público, contratados de conformidad con la ley.

En relación con los ingresos extraordinarios del Municipio, el **Profesor MANUEL RACHADELL** ha formulado dos observaciones que se consideran acertadas. Por una parte, no podrían considerarse como ingresos extraordinarios los bienes que se donaren o legaren al Municipio, excepto cuando se refiera a donaciones o legados en dinero. Se trataría, más bien, de medios para adquirir bienes, que es diferente, por cuanto los bienes producen ingresos cuando se venden, pero en tal caso no provendría de la donación del bien, sino de su venta. Por otro lado, considera incorrecto incluir las contribuciones especiales entre los ingresos extraordinarios, toda vez que se trata de tributos y, por lo tanto, de una fuente recurrente, que los califica como ingreso ordinario, al igual que los impuestos y las tasas. Aun más, resulta absurdo que se considere como ingreso ordinario a la contribución especial que se deriva de mejoras sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se

vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística y cualesquiera otros que le fueren asignados por ley.

Además de eso, en la ley se sancionó una disposición que es común para el Poder Ejecutivo en los tres niveles de gobierno, de acuerdo con la cual los ingresos públicos extraordinarios sólo podrán destinarse a obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del municipio.

Como ejemplo, puede señalarse que cuando esos ingresos extraordinarios provengan de la venta de terrenos desafectados de la condición de ejidos, necesariamente deberán ser invertidos en bienes que produzcan nuevos ingresos al municipio.

DESTINO DE LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS

En cuanto respecta a los ingresos extraordinarios, la LOPPM establece una norma de gran importancia sobre su uso, por parte del Municipio, en el artículo 141, según la cual:

Los ingresos públicos extraordinarios sólo podrán destinarse a inversión en obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio. Excepcionalmente y sólo en caso de emergencia por catástrofe o calamidad pública, podrán destinarse para atenderla; este destino requerirá la autorización del Concejo Municipal.

Cuando dichos ingresos provengan de la enajenación de terrenos de origen ejidal y demás bienes muebles e inmuebles del Municipio, deberán necesariamente ser invertidos en bienes que produzcan nuevos ingresos al Municipio.

Los Concejales y Concejalas velarán por el cumplimiento de este artículo y responderán solidariamente con el Alcalde o Alcaldesa por la contravención de esta norma, a menos que demostraren el respectivo procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad administrativa y civil del Alcalde y la Alcaldesa.

Se considera que este es un punto por analizar por la Asamblea Nacional, a fin de determinar qué ha pasado con los ingresos provenientes de la venta de terrenos ejidos y evaluar si se ha cumplido con la intención del legislador para que no se descapitalice el Municipio. Lamentablemente, la ley dejó a

discrecionalidad de los Concejos Municipales la posibilidad de aprobar gastos producto de la venta de terrenos ejidos, que en numerosos casos únicamente ha conducido a la descapitalización del Municipio.

Otros bienes municipales:
De igual manera, la LOPPM establece en el artículo 142, la siguiente norma relacionada con los entes municipales que creare el Municipio.

Las ordenanzas de creación de institutos autónomos municipales y demás actos por los cuales se crearen mancomunidades, sociedades, fundaciones o asociaciones civiles por cada Municipio o se decidiere su participación en ellas, deberán especificar los ingresos de dichos entes, así como su naturaleza y origen, de conformidad con lo dispuesto en la ley respectiva.

El cuerpo normativo que cree un institutito o cualquier otro ente descentralizado establecerá:

1. La finalidad y asignación de competencia del servicio desconcentrado que se cree.
2. La integración y fuentes ordinarias de ingreso.
3. El grado de autogestión presupuestaria, administrativa, financiera y de gestión que se acuerde.
4. Los mecanismos de control a los cuales quedará sometido.
5. El destino que se dará a los ingresos obtenidos, incluidos los excedentes al final del ejercicio fiscal.
6. La forma de designación del titular que ejercerá la dirección y administración, y el rango de su respectivo cargo.

OPERACIONES DE CRÉDITOS PÚBLICOS

Crédito público:
Las restricciones al Municipio para realizar operaciones de crédito público, se expresan en los artículos 79, 93 y 95 de la LOAFSP. De acuerdo con el contenido de estos artículos, el Municipio no puede realizar operaciones de crédito público externo, ni en moneda extranjera, ni garantizar obligaciones de terceros. Las operaciones de crédito público internas que pueda realizar el Municipio, requerirán de la autorización de la Asamblea Nacional, otorgada mediante ley especial. Previo a ello, sin embargo, la solicitud de la operación deberá ser aprobada por acuerdo del respectivo Concejo Municipal y por el Presidente de la República en Consejo de

Ministros, quien será el encargado de remitirla a la Asamblea Nacional.

Se denomina crédito público a la capacidad de los entes regidos por ley para endeudarse. Las operaciones de crédito público se regirán por las disposiciones de la ley, su reglamento, las previsiones de la ley del marco plurianual del presupuesto y por las leyes especiales, decretos, resoluciones y convenios relativos a cada operación.

Son operaciones de crédito público:

1. La emisión y colocación de títulos incluidas las letras del tesoro, constitutivos de empréstitos o de operaciones de tesorería.
2. La apertura de créditos de cualquier naturaleza.
3. La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de uno o más ejercicios posteriores a aquél en que se haya causado el objeto del contrato, siempre que la operación comporte un financiamiento.
4. El otorgamiento de garantías.
5. La consolidación, conversión, unificación o cualquier forma de refinanciamiento o reestructuración de deuda pública existente.

Los Estados, los Municipios y los entes por ellos creados, no podrán realizar operaciones de crédito público interno sin la autorización de la Asamblea Nacional de la República mediante ley especial. La solicitud de autorización para la realización de dichas operaciones será formulada por medio de acuerdo de la respectiva Asamblea Legislativa o Concejo Municipal, que deberá ser trasmitida a la Asamblea Nacional, a través del Ejecutivo Nacional, y contener la aprobación de éste, la opinión del Banco Central de Venezuela, en los términos establecidos en el Título III de la LOAFSP y, además las siguientes indicaciones: programas de inversiones, plazo para amortización, tasa máxima de interés, forma de pago, garantías ofrecidas y cualesquiera otras características financieras de la operación. Deberá, así mismo, someterse a los requisitos que señale el Reglamento de esta ley.

La ley que rige las operaciones de crédito público interno, no es otra que la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, la cual establece en el artículo 79 que las solicitudes de crédito público interno por parte de los Municipios, deberán ser enviadas al Ejecutivo Nacional para que, una vez aprobada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, sean sometidas a la autorización de la Asamblea Nacional.

ACREENCIAS - INTERESES MORATORIOS

Sin perjuicio del privilegio de cobro ejecutivo establecido en la ley, el retardo en el cumplimiento de las obligaciones relativas a acreencias no tributarias de los Municipios genera intereses moratorios, calculado a la tasa mensual que fije la ordenanza, conforme a la legislación nacional aplicable, y se causará desde la fecha que se haya hecho exigible el pago. En materia tributaria la tasa aplicable para el cálculo de los intereses moratorios, tanto los que se causen a favor del Tesoro Municipal como a favor de los contribuyentes por pagos indebidos de tributos, será como máximo, la prevista en el Código Orgánico Tributario (Art. 144 LOPPM).

Con relación a la determinación de los intereses moratorios, la Sala Político-Administrativa, mediante la Sentencia número 00915 de fecha 6 de agosto de 2008, en el caso: República contra Publicidad Vepaco C.A, estableció que en virtud de la doctrina vinculante establecida por la Sala Constitucional mediante la sentencia número 1490 de fecha 13 de julio de 2007, en la que luego de recordar cuáles son los parámetros que deben seguirse a efectos de la determinación de los intereses moratorios, se sostiene que el criterio de la aludida Sala hasta la fecha de esa decisión es que "los intereses moratorios surgen una vez que el respectivo reparo formulado por la Administración Tributaria adquiere firmeza, bien por no haber sido impugnado o por haberse decidido y quedado definitivamente firmes las decisiones dictadas con ocasión de los recursos interpuestos", los intereses moratorios que se generen por deudas tributarias se causarán ya no desde que se liquide el tributo sino -como se interpretaba bajo la vigencia del Código Orgánico Tributario de 1994- desde que se considere "definitivamente firme" el reparo u objeción fiscal.

En este caso, si el contribuyente no está de acuerdo con la objeción de la Administración Tributaria y litiga en todas las instancias, los intereses moratorios respectivos se generarán solamente a partir de la fecha de la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia que declare la validez total o parcial del reparo.

Así pues, esta es una reivindicación importante para los contribuyentes, ya que el criterio establecido en el Código Orgánico Tributario de 2001 podía inhibir a algunos contribuyentes de ejercer su derecho a la defensa y no estaba del todo claro si la interpretación de la Sala Constitucional era

aplicable al Código del 2001.

MULTAS POR INFRACCIONES

Las multas que apliquen los órganos de la Hacienda Pública Municipal por causa de infracciones, serán impuestas en virtud de la resolución motivada que dicte el funcionario competente de acuerdo con lo establecido en la ordenanza respectiva.

El Código Orgánico Tributario establece las normas y el procedimiento para la recuperación de tributos, procedimiento de carácter supletorio en los casos que no exista un procedimiento normativo municipal para la recuperación de obligaciones tributarias.

Se debe entender que cuando nos referimos a tributos, lo hacemos de forma genérica, es decir a impuestos, tasas, contribuciones y multas

La deuda fiscal, constituye sin duda una cuestión central en el derecho tributario o fiscal, tanto, al haberse convertido el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos es un deber constitucional realmente subsistente en nuestra época.

El Poder Público en todos sus niveles detentan Ius puniendi expresión latina utilizada para referirse a la facultad sancionadora del Estado. De forma desglosada se encuentra por un lado que, la expresión “ius” equivale a decir “derecho”, mientras que la expresión “puniendi” equivale a “castigar” y, por tanto, se puede traducir literalmente como derecho a penar o derecho a sancionar. La expresión se utiliza siempre en referencia al Estado frente a los ciudadanos.

Las corrientes doctrinarias y jurisprudenciales se han pronunciado a favor del derecho sancionador administrativo o tributario al considerar que se trata de una forma de manifestación del poder superior del Estado de sancionar conductas antijurídicas mediante normas de derecho administrativo sancionatorio.

PASIVO DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

1. Las obligaciones legalmente contraídas derivadas de la ejecución del presupuesto de gastos.

2. Las deudas válidamente contraídas provenientes de la ejecución de presupuestos anteriores.
3. Las acreencias o derechos reconocidos administrativamente a favor de terceros, de conformidad con los procedimientos legales aplicables, y las obligaciones del Municipio por sentencia definitivamente firme.
4. Los valores consignados por terceros, que el Municipio esté legalmente obligado a entregar.
5. Cualquier otro que califique como tal, según la ley.

La norma contempla la parte del patrimonio de la entidad municipal no comprometido ante terceros o pasivo de la Hacienda Pública Municipal y define en cinco ordinales los diferentes compromisos del patrimonio del Poder Público Municipal. La doctrina lo clasifica en: pasivo a corto plazo o pasivo circulante, cuya liquidación debe producirse en el transcurso de un año, pasivo a largo plazo o pasivo fijo, que agrupa las obligaciones a pagar en períodos superiores a un numeral año y pasivo contingente que se presenta en forma inesperada.

En el caso del numeral 1, se observa un pasivo municipal a corto plazo, sujeto a programa presupuestario anual. En los casos de los numerales 2 y 3 se establece un pasivo a largo plazo porque para cubrir la deuda se requiere más de un ejercicio presupuestario, y en los numerales 4 y 5 corresponden al pasivo contingente, en virtud que dicha deuda, pago, liquidación o cancelación no fue prevista como tal en el presupuesto respectivo. Por ser de carácter inesperado. En todo caso en la ordenanza de presupuesto de gastos se fijará una partida para dicha eventualidad, una partida por contingencia.

CAPÍTULO III
DE LOS EJIDOS

Los ejidos son bienes del dominio público destinados al desarrollo local. Sólo podrán enajenarse para construcción de viviendas o para usos productivos de servicios y cualquier otro de interés público, de acuerdo con los planes de ordenación urbanística y lo dispuesto en las respectivas ordenanzas municipales.

Son también ejidos los terrenos situados dentro del área urbana de las poblaciones del Municipio, que no tengan dueño, sin menoscabo de los legítimos derechos de terceros válidamente constituidos. Igualmente, se consideran ejidos las tierras baldías ubicadas en el área urbana. Se exceptúan las tierras correspondientes a las comunidades y pueblos indígenas.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), dedica su artículo 181 a los ejidos, que son considerados inalienables e imprescriptibles, menciona que sólo podrán enajenarse previo cumplimiento de las formalidades previstas en las ordenanzas municipales. Califica también como ejidos los terrenos situados dentro del área urbana de las poblaciones de un municipio que no tengan dueño, sin menoscabo de los legítimos derechos de terceros válidamente constituidos, igualmente se consideran ejidos las tierras baldías ubicadas en el área urbana.

Tradicionalmente, se consideran los terrenos denominados ejidos como las áreas comunes del vecindario de una población, generalmente situados alrededor de la misma utilizados por la comunidad para el pastoreo de ganado y a las actividades agrícolas por parte de los vecinos. También se consideran históricamente como ejidos las reservas de tierras para conservar bosques y aguas y para la expansión de una ciudad. Ejidales eran las tierras que estaban a la salida de la ciudad, no se sembraban, no se podía construir en ellas, nadie podía apropiárselas.

Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Sólo podrán enajenarse para construcciones en los casos y previo el cumplimiento de los requisitos, modalidades, condiciones, restricciones y formalidades establecidos en las respectivas Ordenanzas.

Son ejidos urbanos del municipio los terrenos comprendidos en la zona declarada como tal por el órgano competente y los reservados o señalados

para el ensanche de las poblaciones del mismo. Los ejidos urbanos sólo podrán ser destinados para construcciones con los usos propios de dicha zona, tales como residencial, industrial, asistencial, recreacional, cultural y comercial. Para destinarlos al uso agrario o pecuario se requerirá su aprobación por acuerdo razonado del Concejo. Son rurales los ejidos no incluidos como urbanos conforme los instrumentos urbanísticos y que sean aptos para la agricultura o la cría. Los ejidos rurales sólo podrán enajenarse con fines agrarios mediante los convenios con organismos de desarrollo agrícola.

Terrenos ejidos y propios del Municipio.

La LORM de 1978 establecía: Son terrenos ejidos del Municipio los que con dicho carácter haya venido disfrutando el Municipio, los que con dicho carácter y por cualquier título adquiera el Municipio. Los que haya asignado o le sean asignados por las Asambleas Legislativas de los Estados en uso de sus atribuciones constitucionales relativas a la división político territorial y la organización municipal en sus jurisdicciones.

Son terrenos propios del Municipio los que han entrado a formar parte de su patrimonio, proveniente de adquisiciones efectuadas conforme a la ley de expropiación o desafectados del dominio público municipal, y los adquiridos por compra, donación prescripción adquisitiva y cualquier otro modo de adquirir la propiedad. Estos terrenos podrán ser dispuestos libremente por el Municipio y estarán en consecuencia, sujetos al régimen legal de la prescripción.

RESOLUCIÓN DE CONTRATO COMPRA VENTA DE TERRENOS EJIDOS

En caso de que la construcción o el uso convenido para el terreno desafectado de su condición de ejido o terreno privado del Municipio, no se realice dentro del plazo previsto en el respectivo contrato traslativo de la tenencia o propiedad y si vencido éste, sin haberse solicitado su prórroga con la justificación correspondiente o cuando la ampliación del plazo le fuere negada por el órgano competente, previo acuerdo expreso del Concejo Municipal, queda autorizado el Alcalde o la Alcaldesa, con la apertura del debido proceso y audiencia de parte o su representante legal, dictar por resolución motivada, la resolución del contrato. Publicada en Gaceta Municipal, esta decisión surtirá sus efectos ante terceras personas y el Municipio por su órgano procederá a rescatar el terreno, sin obligación de

pago de indemnización alguna. Esta penalidad se considerará inserta y formando parte de todos los contratos que celebre el Municipio, en los cuales su objeto sea la cesión en uso, tenencia o propiedad sobre terrenos ejidos, los que posea bajo presunción de ser ejidos o sobre sus terrenos propios. En el caso de que se trate de contrato otorgado, cuyo documento se haya autenticado o protocolizado, bastará que el Alcalde o la Alcaldesa remita con oficio al Notario o Registrador Subalterno, copia de la Gaceta Municipal donde aparece publicada la Resolución, para que de oficio protocolice el acto administrativo que la contiene, estampando las notas marginales en los protocolos respectivos, revirtiendo de pleno derecho la propiedad del inmueble al Municipio. (Art.148 LOPPM).

El rescate de terreno ejidos por vía administrativa ha sido ratificado por diversas decisiones judiciales, entre ellas se tiene la sentencia No. 1090 de fecha 11 de mayo de 2000 de la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

Omissis…

Es criterio unánime en la Doctrina Venezolana que, conforme al ordenamiento constitucional, la consagración de la autonomía del Municipio, que implica "la libre gestión de las materias de su competencia", los Concejos Municipales tienen competencia para dictar la Legislación local que sea necesaria. En virtud de ello las ordenanzas municipales, constituyen las leyes locales por excelencia. En este mismo sentido, AMBROSIO OROPEZA ha señalado: "Podría creerse en conformidad con los términos de la expresada disposición (artículo 29 de la Constitución de 1961, equivalente al artículo 168 de la vigente Carta Magna) que el Municipio tiene la exclusiva competencia, legislativa y ejecutiva, acerca de las materias propias de la vida local a que se refiere el texto mencionado", y continua diciendo: "Siempre fueron los Ejidos para la vida Municipal -expresión sinónima de vida local- materia de excepcional importancia", concluyendo de esta forma, "Siendo todo lo relacionado con los ejidos (delimitación, uso, administración) materia reservada al Municipio exclusivamente (...), resultando inconstitucionales las disposiciones contenidas en algunas leyes dictadas por las Asambleas Legislativas de los Estados que imponen al Municipio determinadas condiciones, requisitos o formalidades en la gestión de sus ejidos".

En este mismo orden de ideas, este Máximo Tribunal en una sentencia de vieja data, si bien de un criterio que se ha mantenido en el tiempo, señaló lo siguiente: "...Las ordenanzas tienen el carácter de leyes puesto que se los da

originariamente la Constitución Nacional (...), al erigir las municipalidades en poder, y dejando la decisión sobre las materias que le son propias, atribuyéndoles el ejercicio de una parte del Poder Público (...) y estando dentro de sus facultades todo lo concerniente a sus ejidos, tiene que aplicársele a todas las ordenanzas dictadas en referencia, los requisitos generales en relación a las leyes nacionales o estatales".

Este mismo criterio es sostenido en el derecho comparado por CARLOS MOUCHET en su libro "La Legalidad en el Municipio" en donde señala: "Es atribución de las Municipalidades la libre gestión sobre las materias de la vida local (...), así como del urbanismo, sus ejidos...". También el administrativista EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, en su "Código de la Administración Local y del Urbanismo", esgrime un concepto análogo al expresar que "la administración y gestión de los ejidos son atribuciones del Municipio, en virtud de la libre gestión que le es propia sobre las materias de su vida local". Parecido comentario alude IVES DE OLIVEIRA (Curso de Derecho Municipal, 1960, pág. 132) y CLODOMIRO ZAVALIA (Tratado de Derecho Municipal, 1941, pág. 483), cuando manifiestan que las municipalidades, salvo algunas restricciones acaecidas por conflictos políticos, han conservado siempre su facultad legislativa con respecto a sus tierras; señalando que cuando se habla de tierras, aquí, se están refiriendo tanto a las llamadas tierras "de propios", como a las tierras "ejidales". Es decir, la doctrina y el derecho comparado reconocen la facultad que tienen los Municipios de legislar sobre las materias de su vida local, y dentro de estas materias, indudablemente, que los ejidos constituyen un punto de su exclusiva competencia.

Omissis….

"Consecuentemente, por lo antes expuesto, dada la posibilidad que tiene el Municipio de ejercer la prerrogativa de reivindicar lo que considere para defender su "dominialidad", es razón por la cual, queda desvirtuada la afirmación esgrimida por la parte accionante, de que le fue violado su derecho a ser juzgado por sus jueces naturales, cuestión por la que se declara "improcedente" la solicitud de amparo cautelar formulada por la representación judicial de la parte accionante. Así se decide".

COMPRA DE TERRENO - RIESGO - EVICCIÓN

La compra de terrenos que resulte de la parcelación de ejidos, así como de terrenos propios del Municipio, se hará a riesgo del comprador, quien no podrá reclamar saneamiento por evicción.

El saneamiento por evicción es la obligación que tiene el vendedor de indemnizar daños y perjuicios al comprador si éste es privado de la cosa comprada en todo o en parte por sentencia firme y en virtud de un derecho anterior a la compra.

El saneamiento por evicción es un elemento natural del contrato de compraventa, es decir, que se presume que acompaña al contrato de compraventa mientras no conste expresamente lo contrario.

Por lo tanto, las partes pueden aumentar, disminuir o suprimir esta obligación legal del saneamiento por evicción. En las ventas de terrenos que celebra el municipio, el comprador no tiene derecho a ejercer este derecho consagrado en el código civil venezolano.

DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA DE LA CONCESIÓN DE EJIDOS

Se declara de utilidad pública y de interés social la concesión y ampliación de los ejidos municipales.

Se consideran de utilidad pública e interés social las tierras pertenecientes al Poder Nacional o a los Estados que estén comprendidas dentro del perímetro urbano del Municipio descrito en el plan de ordenación urbanística y que sean necesarias para la expansión urbana.

Quedan excluidos de esta afectación ejidal los parques nacionales, los monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica, así como las tierras que, por su calidad, sean aptas para la agricultura.

El Concejo Municipal declarará de utilidad pública la adquisición de terrenos siempre que en todo o en parte hayan de ser adquiridos con fondos municipales. Igualmente, se considera de utilidad municipal los terrenos que tengan por objeto directo proporcionar a los municipios, usos o mejoras que procuren el beneficio común, las construcciones de carreteras, autopistas,

sistemas de transpone subterráneo o superficial, caminos, edificaciones educativas o deportivas, urbanizaciones obreras, cuarteles, hospitales, cementerios, aeropuertos, helipuertos, los terrenos necesarios para institutos de enseñanza agrícola y pecuaria, las construcciones o ensanche de estaciones inalámbricas o conductores telegráficos, así como los sitios para el establecimiento de los postes, torres y demás accesorios de las líneas conductoras de energía eléctrica, acueductos, canales y puertos; los sistemas de irrigación y conservación de bosques, aguas y cualquiera otra relativa al saneamiento, ensanche o reforma interior de las poblaciones, la colonización de terrenos incultos y la repoblación de yermos y montes. Asimismo, las caídas de agua para instalación de plantas hidroeléctricas y construcciones anexas, únicamente en beneficio de los Municipios, con el fin de proveer de fuerza y de alumbrado eléctrico a sus poblaciones.

POLÍTICA DE NO ENAJENACIÓN DE EJIDOS

El Concejo Municipal podrá adoptar, por ordenanza, una política general de no enajenación de sus terrenos de origen ejidal o propios, así como sujetar su administración, uso y disposición a las restricciones que considere más convenientes al desarrollo de las poblaciones y al interés del Municipio, debiendo reservar áreas suficientes para fines de servicio público.(ART.151 LOPPM).

Si bien es cierto que, los ingresos públicos extraordinarios sólo podrán destinarse a obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio, como ejemplo puede señalarse que cuando esos ingresos extraordinarios provengan de la venta de terrenos desafectados de la condición de ejidos, necesariamente deberán ser invertidos en bienes que produzcan nuevos ingresos al Municipio.

Se ha convertido en mala práctica administrativa de los Municipios de incrementar sus ingresos extraordinarios con venta de sus ejidos, pues, lamentablemente, la ley dejó a discrecionalidad de los Concejos Municipales la posibilidad de vender los ejidos y aprobar gastos producto de la venta de terrenos ejidos, que en numerosos casos únicamente ha conducido a la descapitalización de los Municipios.

Creo que este es un punto de estudiar, a fin determinar que ha pasado con los ingresos provenientes de la venta de terrenos ejidos y evaluar si se ha cumplido con la intención del legislador, para que no se descapitalicen los

Municipios, adoptándose políticas mediante ordenanzas de no enajenación de ejidos.

ADQUISICIÓN DE TIERRAS PRIVADAS PARA AMPLIACIÓN DE EJIDOS

En el caso de la adquisición de tierras particulares para la concesión o ampliación de ejidos, el pago podrá hacerse en bonos emitidos por la República, redimibles en un plazo no mayor de veinte años y al interés que se fije en cada emisión, previa la autorización del Ejecutivo Nacional. Los bonos y sus intereses serán pagados en el plazo convenido entre la República y el Municipio, con un tanto por ciento de la proporción del Situado Municipal que corresponda al respectivo Municipio, porcentaje que podrá ser retenido por el Ejecutivo Nacional.

Si se considera que la población de Venezuela es básicamente urbana y que sus centros poblados requieren de tierras para la construcción de viviendas, obras de infraestructura y servicios entre otros, se justifica plenamente por parte de los Municipios implementar políticas de recuperación de ejidos, mediante su estudio documental y cartográfico, mensura, elaboración de decretos y su protocolización ante el Registro Inmobiliario.

Los Municipios no podrán donar, dar en usufructo, ni en comodato bienes inmuebles de su dominio privado, salvo a entes públicos o privados para la ejecución de programas y proyectos de interés público en materia de desarrollo económico o social. Pero si podrán celebrar convenio de donación con el Ejecutivo Nacional sobre terrenos municipales propios o ejidos aptos para el desarrollo de los planes habitacionales de interés social.

La Ley de Emergencia para Terrenos Urbanos y Vivienda de fecha 30 de noviembre de 2010 tiene como objeto acelerar todas las acciones que el Estado debe tomar para asegurar el derecho de las familias venezolanas en riesgo vital, de escasos recursos, sin vivienda propia y jóvenes parejas iniciando familia a una vivienda digna para el buen vivir.

Ante una declaratoria de emergencia por calamidad, catástrofes u otros acontecimientos, el Ejecutivo Nacional creará mediante decreto zonas especiales de emergencia de tierras urbanas y vivienda, quedando facultado el Ejecutivo Nacional, Estadal o Local a la ocupación temporal de bienes

inmuebles que se encuentren en estado de abandono y que, luego de su debido acondicionamiento, puedan servir de habitación o vivienda dignas a los adjudicatarios y a la adquisición por adjudicación directa, y previa negociación consensuada con los propietarios, de construcciones habitacionales siempre que hayan obtenido la conformidad de uso o habitabilidad.

Dicha afectación queda sujeta al siguiente régimen:

1. Inmuebles propiedad de la República que por su característica y clasificación se determine su vocación para vivienda familiar, los cuales se someterán a planes conjuntos de desarrollo o adjudicación para ello al ente ejecutor.
2. Terrenos baldíos propiedad de la República.
3. Terrenos municipales propios o ejidos aptos para el desarrollo de los planes habitacionales, los cuales se podrán desarrollar por los Municipios o planes conjuntos con el ente correspondiente.

El Plan Nacional, Regional o Municipal de Vivienda y Hábitat, establecerá los lineamientos para la inversión pública y de orientación para la inversión privada en el ámbito territorial del plan, todo en función de la política económica, social, habitacional, de vialidad y demás servicios, formulada por el Ejecutivo Nacional.

La administración estadal y municipal en el ámbito de sus competencias podrá participar en la cogestión de las prestaciones, programas y servicios establecidos en el Plan Nacional de Vivienda y Hábitat, así como desarrollar el respectivo Plan Regional o Municipal atendiendo a los usos del territorio e intensidad de acuerdo a la variables urbanas.

CAPÍTULO IV
DE LA ACTUACIÓN DEL MUNICIPIO EN JUICIO

PRIVILEGIOS Y PRERROGATIVAS

Lo privilegios y prorrogativas procesales son un conjunto de reglas de derecho excepcional, contentivas de concesiones especiales que otorga el legislador a la persona jurídica, la Administración Pública, que lo colocan en situación de ventaja respecto a los administrados, sean éstas personas naturales o jurídicas.

En el ámbito municipal estos privilegios y prerrogativas tienen su razón de ser en el carácter de ente representativo del interés general, reconocido al Municipio por el legislador en virtud de que la gestión del patrimonio del Municipio tiene por objeto cumplir los fines de la Administración, que tiende al bienestar general.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal en el Capítulo IV establece una serie de privilegios procesales o prerrogativas a favor de las entidades municipales, relacionadas a la citación de demandado, la contestación de la demanda, la prohibición de acordar en juicio medidas preventivas, ni ejecutivas en contra de bienes del ente municipal, los límites a la condena en costas de las entidades municipales y los privilegios relativos a la ejecución de las sentencias de condena contra el Municipio. Son éstas, todas las prerrogativas procesales de las que gozan las entidades municipales.

CITACIÓN DEL SÍNDICO Y NOTIFICACIÓN AL ALCALDE

Los funcionarios judiciales están obligados a citar al Síndico Procurador o Síndica Procuradora Municipal en caso de demandas contra el Municipio, o a la correspondiente entidad municipal, así como a notificar al Alcalde o Alcaldesa de toda demanda o solicitud de cualquier naturaleza que directa o indirectamente obre contra los intereses patrimoniales del Municipio o la correspondiente entidad municipal.

Dicha citación se hará por oficio y se acompañará de copias certificadas de la demanda y todos sus anexos. Mientras no conste en el expediente la citación realizada con las formalidades aquí exigidas, no se considerará

practicada. La falta de citación o la citación practicada sin las formalidades aquí previstas, será causal de anulación y, en consecuencia, procede la reposición de la causa. Una vez practicada la citación, el Síndico Procurador o Sindica Procuradora Municipal tendrá un término de cuarenta y cinco días continuos para dar contestación a la demanda.

Los funcionarios judiciales están obligados a notificar al Síndico Procurador o Síndica Procuradora Municipal de toda sentencia definitiva o interlocutoria.

El Estado, en cualquiera de sus niveles o componentes mantiene relaciones de la más variada índole con los particulares u otros sujetos del quehacer público. Puede darse el caso que un Municipio sea llevado a juicio porque un funcionario fue objeto de un procedimiento destitutorio, lo que puso fin a las relaciones estatutarias entre servidor público y entidad pública, por ejemplo, sintiéndose aquél lesionado en sus derechos y acude ante la autoridad que podría reparar el daño que se dice padecer.

También se da el caso que un ciudadano presenta problemas en su relación tributaria con el Municipio y éste, en aras de procurar las cantidades para el sostenimiento de las cargas públicas, hace uso de la vía judicial para la captación de esa deuda impositiva. Pudiera ser que es objeto de perturbación un bien o servicio municipal y deben ejercerse los correctivos legales para que cese.

En fin, las razones para actuar ante estrados pueden ser muy variadas. Tan sólo estos ejemplos son algunos de los casos más frecuentes que se encuentran colmando los archivos de los tribunales.

Es por ello que, el legislador ha regulado ese tipo de circunstancias, bien sea cuando el Municipio acciona o cuando se actúa en su contra. Resulta oportuno destacar que, por el hecho de ser el Municipio una entidad pública, no es garantía que los jueces fallen automáticamente en su favor. A diario los abogados se enteran de los resultados de litigios donde se gana o se pierde, siendo el nivel local uno de los contendientes.

Al respecto, la legislación ha asignado el rol de representación judicial en un funcionario denominado Síndico Procurador Municipal.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal dispone que, en cada Municipio, existirá una dependencia con rango de auxiliar del nivel local, es

decir, es el órgano que brinda apoyo jurídico a toda la entidad y la representa cuando se produce la necesidad de acudir a los Estrados, bien sea en forma activa o pasiva. Se denomina Sindicatura Municipal.

El Síndico Procurador Municipal tiene dentro de sus deberes o asignaciones, la representación y defensa judicial o extrajudicial en los asuntos de naturaleza patrimonial, con ocasión de los bienes y derechos de la entidad, siguiendo para ello las instrucciones dictadas por el Alcalde o el Concejo Municipal. También defiende y representa al Municipio en los asuntos relacionados con el Tesoro Municipal y en los juicios contencioso administrativo.

Cuando se demanda a un Municipio se debe practicar la citación del Síndico Procurador con arreglo en lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, so pena de nulidad absoluta de todo lo actuado y causal de reposición al Estado de cumplir cabalmente con tales regulaciones, quedando en cabeza del Síndico la legitimidad para la solicitud de reposición. En idénticas condiciones se debe manejar cuando hay que practicar notificaciones de toda sentencia definitiva o interlocutoria. También se hace la exigencia que debe notificarse al Alcalde de la entidad, debiendo diferenciarse claramente lo que implica notificar al Síndico Procurador, que es la vinculante y obligante como representante judicial del Municipio, mientras que en el jefe de la rama ejecutiva es meramente informativo.

Esta prerrogativa es una excepción a la forma establecida en el Código de Procedimiento Civil para la realización de la citación judicial (Capítulo IV CPC.).

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Cuando la autoridad municipal competente, debidamente citada, no compareciere al acto de contestación a la demanda o no diere contestación a las cuestiones previas que le hayan sido opuestas, se las tendrá como contradichas en todas sus partes, sin perjuicio de la responsabilidad que dicha omisión comporte para el funcionario encargado de la representación judicial de los intereses patrimoniales de la entidad (Art. 154 LOPPM).

La confesión ficta constituye una presunción legal de que el demandado da por admitidas las pretensiones del demandante, siempre que tales pretensiones no sean contrarias a derecho y que nada pruebe, que le

favorezca.

La imposibilidad de declarar la confesión ficta del Municipio es otro de los previstos como de naturaleza procesal, pues se entenderá que ha contradicho en todas y cada una de sus partes, tanto en el derecho como en los hechos.

De esta manera, se prevé expresamente uno de los más exorbitantes privilegios procesales a favor del ente municipal, que opera como excepción al principio general de confesión ficta establecido en el artículo 362 del Código de Procedimiento Civil, según el cual si el demandado no diere contestación a la demanda dentro de los plazos indicados e este Código, se le tendrá por confeso en cuanto no sea contraria a derecho la petición del demandante, si nada probare que le favorezca.

En doctrina se ha discutido si es posible extender esos privilegios y prerrogativas a otras formas municipales, al respecto hay quien sostiene que solamente es aplicable al Municipio y al Distrito Metropolitano. Por su parte, otro sector es de la opinión que es posible trasladarlo hacia las mancomunidades o a institutos autónomos municipales, por aquello de gozar de personalidad jurídica y por las funciones que desempeñan. Un tercer sector se inclina por extenderlo hasta las formas de derecho privado, como las empresas públicas municipales, en aras de la participación ciudadana.

ACTOS QUE REQUIEREN AUTORIZACIÓN

El Síndico Procurador o Síndica Procuradora Municipal o el apoderado judicial de la entidad municipal, no podrá convenir, desistir, transigir ni comprometer en árbitros sin la previa autorización dada por escrito por el Alcalde o Alcaldesa, o por la autoridad competente de la respectiva entidad municipal. Las ordenanzas respectivas podrán requerir la previa autorización del Concejo Municipal al Alcalde o Alcaldesa, cuando el monto comprometido supere el equivalente de las unidades tributarias señaladas en ellas.

El Síndico Procurador Municipal tiene una limitación histórica en las facultades procesales de administración y disposición, actuando como mandatario de la entidad, lo que no es otra cosa que no puede convenir, desistir, transigir, comprometer en árbitros sin autorización previa y por escrito del Alcalde o por la autoridad competente, como ocurre con el Concejo Municipal.

Se establece así, la necesidad de previa autorización del Alcalde o de la autoridad ejecutiva correspondiente respecto de la realización de ciertas actuaciones procesales por parte del Síndico Procurador o del apoderado judicial de la entidad municipal, como lo son el convenimiento, desistimiento, transacción y arbitraje, y asimismo, si así lo prevén las ordenanzas, la necesidad de previa autorización del Concejo Municipal al Alcalde en atención al monto de las cantidades a comprometer, medidas que tienen como fin reforzar el control previo del órgano ejecutivo respecto de actos de disposición que comprometan en juicio el patrimonio municipal.

No expresa la norma cuál será la consecuencia jurídica del incumplimiento de este precepto, no obstante pareciera que operaría la nulidad de la actuación procesal que se realice sin la previa autorización requerida, pues se trataría de una actuación del Síndico Procurador contraria al texto expreso de la norma legal.

IMPROCEDENCIA DE MEDIDAS PREVENTIVAS Y EJECUTIVAS

Los bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes al Municipio o, a una entidad municipal, no estarán sujetos a medidas preventivas; tampoco estarán sometidos a medidas ejecutivas, salvo en los casos previstos en esta ley.

Las medidas preventivas tienen por finalidad asegurar a la parte demandante en un juicio, los resultados del mismo, a fin de evitar que la otra parte, por mala fe o negocios posteriores a la incidencia del litigio, pueda enajenar, ocultar o gravar sus bienes, es decir, que se encuentre en estado de insolvencia cuando haya de ejecutarse el fallo definitivo recaído contra él. Esta eventualidad ha querido ser evitada por las legislaciones modernas, autorizando a los litigantes para que practiquen medidas preventivas que sean más o menos eficaces.

El Municipio goza de la prohibición de acordar ni practicar medidas preventivas ni ejecutivas en contra de bienes municipales, estableciendo la Ley Orgánica del Poder Público los mecanismos para hacer cumplir las decisiones cuando resulte condenada la entidad.

La prohibición de acordar medidas ejecutivas es atenuada en la propia Ley Orgánica del Poder Público Municipal, pues al regular los modos de

ejecución de sentencias en contra del Municipio, la ley establece que cuando la condena hubiere recaído sobre una cantidad líquida de dinero, la ejecución forzosa se hará conforme al procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Civil para la ejecución de sentencias de condena sobre cantidades líquidas de dinero, procedimiento que, de conformidad con las disposiciones establecidas en el Título IV del Código de Procedimiento Civil, es el del embargo ejecutivo y posterior remate de bienes propiedad del deudor. De manera que, si bien en principio están proscritas las medidas ejecutivas en los juicios contra entidades municipales, la propia ley permite expresamente el embargo ejecutivo sobre bienes locales como modo de ejecución forzosa de las sentencias de condena al pago de cantidades líquidas de dinero.

CONDENATORIA EN COSTA

El Municipio o las entidades municipales podrán ser condenados en costas. Para que proceda la condenatoria en costas, será necesario que resulten totalmente vencidas en juicio por sentencia definitivamente firme.

El monto de la condenatoria en costas, cuando proceda, no podrá exceder del diez por ciento (10%) del valor de la demanda. En todo caso, el juez o jueza podrá eximir de costas al Municipio o a las entidades municipales cuando éstas hayan tenido motivos racionales para litigar (Art. 157 LOPPM).

Las costas son los gastos en que incurren las partes con motivo de procedimiento judicial, cualquiera sea su índole. En este sentido, si una de las partes fue condenada en costas, tiene que pagar, no sólo sus gastos propios, sino también los de la parte contraria.

La condenatoria en costas es otro de tipo procesal, pues para los particulares una situación de este tipo podría originar cuantiosas sumas en razón de un máximo del treinta por ciento sobre el valor de lo litigado. Al respecto, la Sala de Casación Civil del Máximo Tribunal ya ha delineado el alcance de lo aquí tratado. Mientras que, para el Municipio, la norma contenida por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal establece un máximo del diez por ciento sobre el valor de la demanda, previa declaratoria en el fallo de vencimiento total. Cabe destacar que goza de retasa obligatoria o de oficio, conforme lo previsto por la Ley de Abogados.

Esta nueva norma reproduce el texto del artículo 105 de la Ley Orgánica

de Régimen Municipal, y mantiene la restricción respecto de la cuantía de la condenatoria en costas, que no podrá exceder del diez por ciento del valor de la demanda. No obstante, se amplió la posibilidad de condenar en costas al Municipio, pues se suprimió la limitación fundamental que en este sentido establecía la derogada Ley, la prohibición de condenar en costas al Municipio cuando se trate de juicios contencioso-administrativos de anulación de actos administrativos.

De esta manera, si en un proceso judicial intentado contra actuaciones municipales, bien que su objeto sea la nulidad de actos administrativos u ordenanzas, bien se demande la condena de sus omisiones o de sus vías de hecho, la entidad municipal resulta totalmente vencida por sentencia definitivamente firme, será posible su condenatoria en costas. Siendo que la entidad municipal puede ser condenada en costas, ha de hacerse notar que el privilegio procesal que contempla esta norma es el relativo al límite cuantitativo del monto de esa condenatoria, el cual no podrá exceder, según ya se dijo, del diez por ciento del valor de la demanda.

.

EJECUCIÓN VOLUNTARIA DE LA SENTENCIA

Cuando el Municipio o una entidad municipal resultaren condenados por sentencia definitivamente firme, el Tribunal, a petición de parte interesada, ordenará su ejecución. A estos fines, notificará al Alcalde o Alcaldesa o a la autoridad ejecutiva de la entidad municipal, que debe dar cumplimiento voluntario a la sentencia dentro de los diez días siguientes a la notificación. Dentro de ese lapso, el Municipio o la entidad municipal, según el caso, podrá proponer al ejecutante una forma de cumplir con la sentencia. Si esa forma fuere rechazada, las partes podrán suspender el lapso establecido para la ejecución voluntaria por el tiempo que se convenga o realizar actos de composición voluntaria. Transcurrido el lapso para la ejecución voluntaria sin que la sentencia se haya cumplido, se procederá a la ejecución forzosa (Art. 158 LOPPM).

Según la norma en cuestión, una vez firme la sentencia definitiva que condene al Municipio u otra entidad municipal, se notificará al Alcalde o a la autoridad ejecutiva correspondiente, que deberá cumplir voluntariamente el fallo dentro de los diez días siguientes a su notificación. Tal notificación, recuérdese, es paralela a la que debe realizarse al Síndico Procurador, de conformidad con el privilegio procesal que dispone el artículo 155 de la ley, y que ya antes se analizó.

Según prevé la norma, la entidad municipal podrá, dentro del lapso de cumplimiento voluntario, proponer al ejecutante una forma de cumplir con la sentencia. Tal disposición ha de interpretarse de manera restrictiva, pues de lo contrario, se atentaría contra el derecho a la tutela judicial efectiva de quien obtuvo la razón en juicio y se violaría el artículo 253 de la Constitución, que establece que corresponde exclusivamente a los tribunales ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias, y según el cual es el juez, en su sentencia definitiva, el que establecerá los términos en que ha de cumplirse la sentencia.

PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA

Vencido el lapso para la ejecución voluntaria de la sentencia, el Tribunal determinará la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la sentencia, según los procedimientos siguientes:

1. Cuando la condena hubiere recaído sobre cantidad líquida de dinero, el Tribunal, a petición de parte, ordenará a la máxima autoridad administrativa del Municipio o de la entidad municipal para que incluya el monto a pagar en el presupuesto del año próximo y siguientes, a menos que exista provisión de fondos en el presupuesto vigente. Cuando la orden del Tribunal no fuere cumplida o la partida prevista no fuere ejecutada, el Tribunal, a petición de parte, ejecutará la sentencia conforme al procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Civil para la ejecución de sentencias de condena sobre cantidades líquidas de dinero. El monto anual de dicha partida no excederá del cinco por ciento (5%) de los ingresos ordinarios del presupuesto del Municipio o Distrito.

La norma en cuestión reproduce, en líneas generales, el precepto que establecía el artículo 104, numeral 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y de esta manera reiteró también varias de las imprecisiones que tal norma contemplaba.

En efecto, surge de la norma una primera inexactitud, cuando establece dentro de la fase de ejecución forzosa, una nueva oportunidad de ejecución voluntaria, retrasando injustificadamente el cumplimiento efectivo de la sentencia. Así, señala la ley que en la ejecución forzosa el tribunal ordenará a la máxima autoridad administrativa del Municipio o de la entidad municipal para que incluya el monto a pagar en el presupuesto del año próximo y siguientes, a menos que exista provisión de fondos en el presupuesto vigente. No obstante, tal orden debería estar establecida en la propia sentencia

definitiva para que el ente condenado, haciendo uso de su opcionalidad, escoja entre uno de ambos modos durante la fase de ejecución voluntaria y, por tanto, en esta fase de ejecución forzosa el tribunal debería proceder, sin más, a ejecutar la sentencia según lo que dispone la parte final de dicha norma, esto es, conforme al procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Civil para la ejecución de sentencias de condena sobre cantidades líquidas de dinero.

2. Cuando en la sentencia se hubiere ordenado la entrega de algún bien, el tribunal llevará a efecto la entrega. Si tales bienes estuvieren afectados al uso público, a un servicio público o a una actividad de utilidad pública, el tribunal, a petición de parte, acordará que el precio sea fijado mediante peritos en la forma establecida por la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Fijado el precio, se procederá como si se tratare del pago de cantidades de dinero.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal recoge un procedimiento de ejecución de sentencias que ordenan la entrega de un bien muy similar al que ya preveía el artículo 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, procedimiento que la jurisprudencia extendió a la ejecución de sentencias condenatorias contra la República y que, posteriormente, recogió la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Como principio general, el artículo 159 numeral 2, señala que si en la sentencia se hubiere ordenado la entrega de algún bien, el tribunal llevará a efecto la entrega. De esa manera se persigue conseguir el cumplimiento en especie y no en equivalente de la sentencia, cumplimiento en especie que es, en definitiva, como ha de procurarse el cumplimiento de toda sentencia condenatoria, a fin de garantizar el derecho a la ejecución del fallo y en definitiva, el derecho a la tutela judicial efectiva. No obstante, la norma no especifica cómo ha de hacerse esa entrega, lo cual dependerá de la naturaleza del bien, fundamentalmente si se trata de un bien mueble o de un inmueble y de las circunstancias de cada caso en concreto.

En todo caso, y aunque la norma nada diga al respecto, será de aplicación supletoria el Código de Procedimiento Civil, cuyo artículo 528 dispone que el juez llevará a efecto la entrega del bien haciéndose uso de la fuerza pública, si fuere necesario y que en caso de que no pudiere ser habida la cosa mueble se estimará su valor y se procederá como si se tratara del pago de una cantidad de dinero. De esta manera, se establece también el modo de cumplimiento por equivalente ante la imposibilidad material de satisfacción

in natura.

Por último, la norma comentada establece una importante excepción al principio general de ejecución forzosa y en especie de las sentencias condenatorias, concretamente cuando los bienes cuya entrega ordene el fallo estuvieren afectados al uso público, a un servicio público o a una actividad de utilidad pública, sin que se requiera ya -como sí lo hacía la Ley derogada y como aún lo exige la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República- que tales actividades o servicios públicos sean prestados en forma directa por el Municipio.

3. Cuando en la sentencia se hubiere condenado al cumplimiento de una obligación de hacer, el tribunal, a petición de parte, fijará un lapso de treinta días consecutivos para que el Municipio o la entidad municipal correspondiente proceda a cumplir con la obligación. Si ella no fuere cumplida, el tribunal, a petición de parte, procederá él mismo a ejecutar la sentencia. A estos fines, se trasladará a la oficina municipal correspondiente y requerirá al ente municipal para que cumpla con la obligación. Si a pesar de este requerimiento la obligación no fuere cumplida, entonces el tribunal sustituirá al ente municipal y hará que la obligación de hacer sea cumplida. Para el caso de que, por la naturaleza de la obligación, no fuere posible que el tribunal la ejecutare en la misma forma en que fue contraída, entonces se estimará su valor y se procederá a su ejecución como si fuere una cantidad de dinero.

La norma establece que una vez verificada la falta de cumplimiento voluntario del fallo que condena a la entidad municipal a realizar una determinada actuación, fijará un lapso de treinta días para que la entidad reticente proceda a cumplir la obligación y que en caso de nuevo incumplimiento, el tribunal procederá él mismo a ejecutar la sentencia. Pero tampoco allí comienza la ejecución forzosa, sino que la ley dispone que el tribunal se traslade a la oficina municipal respectiva y requiera al ente municipal que cumpla la obligación; solo si ante este nuevo -y tercer- requerimiento el condenado no cumple, es que el Tribunal sustituirá al ente municipal y hará que la obligación de hacer sea cumplida, esto es, se procederá a la ejecución forzosa por vía de sustitución.

De esa manera, y tal como sucede respecto de la ejecución de sentencias que ordenan el pago de cantidades de dinero, la ley establece un privilegio a favor del condenado, que enerva el derecho a la efectiva ejecución del fallo de la parte vencedora en juicio. Así, una vez verificada la falta de ejecución

voluntaria de la sentencia, mal debería otorgarse una nueva oportunidad, de treinta días continuos, para que la entidad municipal cumpla su obligación, sino que debería procederse directamente a la ejecución sustitutiva por parte del tribunal, pues en definitiva ya se agotó el plazo de ejecución voluntaria y en todo caso el ente condenado conserva siempre la posibilidad de poner fin a su incumplimiento y realizar la prestación ordenada.

4. Cuando en la sentencia se hubiere condenado a una obligación de no hacer, el tribunal, a petición de parte, ordenará el resarcimiento del daño que se derive del incumplimiento de la obligación de no hacer.

En último lugar, regula el artículo 159, numeral 4. (Art. 159 LOPPM), el modo de ejecución forzosa de las sentencias que impongan una obligación de no hacer, señalando que cuando en la sentencia se hubiere condenado a una obligación de no hacer, el tribunal a petición de parte, ordenará el resarcimiento del daño que se derive del incumplimiento de la obligación de no hacer.

La ejecución forzosa de las sentencias que condenan a la entidad municipal a un no hacer, supuesto que se verifica principalmente cuando se demanda al Municipio ante vías de hecho y amenazas de actuaciones materiales ilegales, consistirá, según la norma, en la orden de resarcimiento del daño causado por el incumplimiento de la sentencia.

No se trata, en sentido estricto, de un medio de ejecución forzosa, sino únicamente de un modo de resarcimiento económico ante el desacato de la parte condenada. Ante tal situación de incumplimiento deberían preverse mecanismos mediante los cuales se evitara el mantenimiento de la situación de incumplimiento, es decir, mediante los cuales se evitara un nuevo desacato a la orden de no hacer. Para ello puede hacerse valer, si se está dentro del ámbito de aplicación, la imposición de multas que prevé el artículo 23, numeral 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, al que antes se ha mencionado.

Por último es conveniente señalar que el artículo 155 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal modificó sustancialmente el mecanismo de emplazamiento e información a las autoridades municipales que estaba, antes, contenido en el artículo 103 de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal.

En efecto, conforme al sistema derogado se establecía en forma expresa

que el Municipio gozaba de los mismos privilegios y prerrogativas que la legislación nacional otorga al Fisco Nacional, y debía notificarse al Síndico Procurador Municipal de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales del Municipio, además, debía notificarse al Síndico, cuando el Municipio era parte en juicio, de la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso, de la fijación de oportunidad para la realización de algún acto y de toda actuación que se practique.

Ahora bien, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal eliminó el texto contenido en el artículo 102 de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, y fijó unos privilegios procesales específicos en cuanto a citación y notificación, plazo para contestar, tácita contradicción, inmunidad de ejecución inmediata, limitación de la condenatoria en costas y procedimiento especial para la ejecución (artículos 155 a 161). Entonces, siendo los privilegios de aplicación estricta, en resguardo de una esencial igualdad entre las partes en el proceso, deben observarse, en el caso de acciones contra los Municipios o entidades municipales, sólo aquéllos expresamente señalados en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Queda claro que los privilegios y prerrogativas del Municipio, en la derogada Ley Orgánica del Régimen Municipal en su artículo 102, establecía que los Municipios gozaban de los privilegios y prerrogativas concedidas a la República, sin embargo, con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Gaceta Oficial 38.327, en fecha 2 de diciembre de 2005, reformada según publicación en la Gaceta Oficial Nº 6.015 del 28 de diciembre de 2010, no se incluye norma alguna que prescriba la aplicación extensiva al Municipio, ni a sus entes descentralizados funcionalmente, de los privilegios y prerrogativas procesales acordadas a favor de la República.

Ello implica, que a los Municipios no le son aplicables las prerrogativas y privilegios concedidos a la República, sino los que expresamente la misma Ley Orgánica del Poder Público Municipal así lo indica, y al respecto, cabe establecer que esos privilegios y prerrogativas son de ley (sentencia Nº 2291 de fecha 14 de diciembre de 2006, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, con ponencia de la Magistrada Dra. Carmen Zuleta de Merchán). De allí que, para que los privilegios de la República sean aplicables a determinado ente público es necesario que exista expresa previsión legal al respecto.

TÍTULO II
CAPÍTULO I
LA POTESTAD TRIBUTARIA DEL MUNICIPIO

BREVE HISTORIA DE LOS IMPUESTOS

El origen de los tributos se remonta a la era primitiva, cuando los hombres entregaban ofrendas a los dioses a cambio de algunos beneficios. Posteriormente, desde la civilización griega, se manejaba el término de la progresividad en el pago de los impuestos por medio del cual se ajustaban los tributos de acuerdo a las capacidades de pago de las personas. También se controló su administración y clasificación.

Los impuestos nacen como un mecanismo de búsqueda de nuevos ingresos. Fueron implementados por los Estados para financiar la satisfacción de las necesidades públicas. En este sentido, se puede afirmar que los primeros recursos tributarios fueron aquellos que el Estado obtuvo mediante el ejercicio de su poder imperio o a través de costumbres que luego se convirtieron en leyes.

Igualmente en América, culturas indígenas, como la Inca, Azteca y Chibcha, pagaban los tributos de manera justa por medio de un sistema de aportes bien organizado. En la época del Imperio Romano, el Emperador Constantino extiende los impuestos a todas las ciudades incorporadas "para hacer grande a Roma", según sus propias palabras.

En Europa, durante la Edad Media, los tributos los cancelaban los pobladores en especies a los señores feudales, con los vegetales o animales que crecían en las pequeñas parcelas que les eran asignadas, y a la Iglesia Católica en la forma conocida como "diezmos y primicias", de carácter obligatorio y relacionados con la eliminación de posibles cadenas después de la muerte. Vale resaltar que al conocerse ambos mundos, el impuesto entre comerciantes que se destacaron fueron: El impuesto sobre la renta al exportador, al importador, al vendedor y los impuestos a la producción, entre otros.

Durante la Edad Media, el patrimonio del Estado se confundía con el del soberano y era la principal fuente de recursos, ya que los tributos perdieron

toda importancia y se convirtieron en fuentes excepcionales de ingresos. En ese período histórico se desarrolló el sistema de regalías, que consistían en contribuciones que debían pagarse al soberano por concesiones generales o especiales que el rey hacía a los señores feudales (por ejemplo, el derecho de acuñación de moneda o el derecho de utilización de agua).

Sin embargo, la concepción del impuesto sufrió profundas variantes. Primitivamente, y dado su origen derivado justamente del sistema de ayuda, el impuesto se fundamentaba solo en la soberanía absoluta del rey. Predominaba una concepción autoritaria y, por lo general, arbitraria con respecto al impuesto, y justamente esta arbitrariedad que predominó entre los siglos XVI y XVIII, comenzó a despertar resistencia de las clases menos pudientes, que eran más castigadas por el autoritarismo. Con posterioridad a la Revolución Francesa, esta concepción se modificó sensiblemente. Surgieron las ideas liberales que repudiaban la discrecionalidad y el autoritarismo, y que querían encontrar justificativos éticos en el impuesto considerándolo como un precio que se paga al Estado por los servicios generales que este presta.

Pero en el siglo XX se pudo observar un resurgimiento de los recursos patrimoniales vinculados al cambio en la concepción del Estado. El Estado moderno asume ciertas actividades económicas e industriales, antes desconocidas, y la empresa pública pasa a constituirse en fuente de ingresos.

En Venezuela, el desarrollo de los impuestos se debe al General Juan Vicente Gómez. En el país, alrededor del 80% de la renta fiscal proviene del petróleo y no de los impuestos como en otros países del mundo, tal es el caso de España y los Estados Unidos. El país ha avanzado en esta línea, pechar a la cadena productiva y transformar esos recursos en bienes es una razón de Estado, pero lo más importante, es que el ciudadano tomó conciencia de su responsabilidad como integrante de la sociedad del deber que tenemos todos los ciudadanos y ciudadanas a contribuir con los gastos públicos, así tenemos que el articulo 133 Constitucional consagra: Toda persona tiene el deber de coadyuvar a los gastos públicos mediante el pago de impuestos, tasas y contribuciones que establezca la ley.

Del estudio analítico, mediante investigación documental de leyes, doctrina y jurisprudencia de la materia municipal ha dado como resultado, que el Municipio, ciertamente está dotado de potestad tributaria originaria debido a la norma de la carta magna, en donde se le confiere autonomía sobre materias tributarias sometidas a su competencia, facultándolo para

crear, recaudar e invertir sus ingresos tributarios. El ejercicio de dicha potestad tributaria municipal, se ha nutrido de los criterios jurisprudenciales imperantes, en torno al verdadero sentido del reparto de las materias constitucionales, y de la materialización de la competencia constitucional armonizadora del poder nacional, reflejada en la Ley Orgánica de Poder Público Municipal, en donde se observa una tendencia centralizadora, en franca contradicción con el sistema federal fiscal descentralizado.

El Sistema Tributario Municipal se rige por una serie de principios, tanto constitucionales como legales, los cuales se mencionan a continuación:

Principio de la legalidad del tributo: Lo consagra el artículo 317 de la Constitución, que dispone que no podrán cobrarse ningún impuesto o contribución que no esté establecido por ley, así como tampoco establecerse exenciones o exoneraciones que la ley no prevea. Por consiguiente, dicho principio rige, en cuanto a la Hacienda Municipal, de la siguiente forma: los Municipios pueden establecer solamente los tributos establecidos en el artículo 179 de la Constitución (Impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio y servicios, vehículos, impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos) y los demás que creare en concordancia con la ley nacional o a través de “leyes locales” (léase ordenanzas). En tal sentido, la Ley Orgánica de Poder Público Municipal regula el mismo en su artículo 160 LOPPM.

La facultad otorgada a los municipios para crear, modificar o suprimir tributos, en las materias que se les ha atribuido por mandato constitucional, o leyes; es la reconocida potestad tributaria de los municipios, cuyo ejercicio por mandato del principio de la legalidad debe estipularse en ordenanzas.

La doctrina define el Poder Tributario como la facultad o posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción. Tradicionalmente, el Poder Tributario se clasifica en Poder tributario originario y derivado, según que aquel sea ejercicio directo e inmediato de atribuciones que le confiere la Constitución, o devenga de un mandato legal

En este sentido, los Municipios ostentan tanto Poder tributario originario como derivado, y constituye uno de los signos característicos de la autonomía municipal. Autonomía que en ningún momento puede interpretarse de forma

absoluta, sino condicionada a lo previsto en la Constitución y las leyes."

Poder Tributario Originario:

El Poder tributario originario del municipio se encuentra definido en los ordinales 2º y 5º del artículo 179 de la Constitución, cuyo texto es el siguiente:

…omissis….

2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades g aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.

…omissis….

5. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que les sean atribuidas.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal desarrolla estos principios constitucionales en sus artículos 138 y 140 al determinar los ingresos de los Municipios,

De conformidad con lo expuesto se puede afirmar que los Municipio tienen potestad impositiva plena, para crear impuestos, tasas y contribuciones especiales en las materias para las cuales se les ha otorgado expresamente tal competencia.

Poder Tributario Derivado:

“En cuanto al Poder tributario derivado de los Municipios, éste se desprende de lo dispuesto en el ordinal 3 y 6 del artículo 179 constitucional:

….omissis….

3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estadales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.

6. Los demás que determine la ley, lo cual permite la posibilidad de otorgarle competencia tributaria a los Municipios mediante ley.

La potestad tributaria municipal derivada, existe cuando es el Poder Nacional -y eventualmente, el Estadal- es el que atribuye dicha potestad, tal y como ocurre en las normas legales antes citadas, existe limitaciones impuestas por la propia Constitución y las leyes

Principio de la generalidad del tributo: El artículo 113 de la Constitución establece que todos están obligados a contribuir a los gastos públicos no sólo nacionales, sino también municipales, aunque se pueden establecer las exenciones y exoneraciones que se reserve la ley de acuerdo al artículo 317 constitucional.

Principio de la igualdad tributaria: El artículo 316 de la Constitución, señala que el sistema tributario procurará la distribución justa de las cargas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de la progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo.

Principio de la no confiscación: la Constitución consagra el derecho de propiedad, el cual en virtud de su función social se somete a las contribuciones, restricciones y obligaciones que la ley establece en su artículo 115, prohibiéndose las confiscaciones, sólo mediante sentencia firme a las personas que se hayan enriquecido ilícitamente al amparo de la usurpación, tal y como lo señala el artículo 116 de la Carta Magna. Los tributos municipales no pueden tener efectos confiscatorios.

Prohibición de establecer impuestos pagaderos en servicio personal: El mismo es un mecanismo de control que aleja la tentación humana orientada hacia el establecimiento de formas de esclavitud, superadas por la sociedad moderna. El mismo está establecido por el artículo 317 de la Constitución, en armonía con las disposiciones constitucionales que se refieren a los deberes, derechos y garantías ciudadanos.

Exigencia de un término para que pueda aplicarse una ley tributaria: El artículo 317 de la Constitución establece un plazo de aplicación de una ley en materia impositiva, con el fin de que sea conocida por el público antes de que se aplique, evitando repercusiones económicas inmediatas. Si dicho plazo no está señalado en el instrumento legal, la misma no podrá aplicarse sino sesenta días después de haber sido aprobado el mismo. Dicho principio es el

que generalmente rige para la aplicación de las ordenanzas tributarias vigentes en los Municipios, de conformidad al artículo 160 de la LOPM.

CREACIÓN, MODIFICACIÓN Y SUPRESIÓN DE LOS TRIBUTOS MUNICIPALES

El Municipio a través de ordenanzas podrá crear, modificar o suprimir los tributos que le corresponden por disposición constitucional o que les sean asignados por ley nacional o estadal. Asimismo, los municipios podrán establecer los supuestos de exoneración o rebajas de esos tributos.

La ordenanza que crea un tributo, fijará un lapso para su entrada en vigencia. Si no la estableciera, se aplicará el tributo una vez vencidos los sesenta días continuos siguientes a su publicación en Gaceta Municipal. (Art. 160 LOPPM).

Las modificaciones experimentadas en el régimen tributario municipal venezolano, producto del proceso constituyente acaecido en 1999, resultó en agregar unos e incorporar otros tantos principios, que hacen oportuno su estudio analítico, mediante investigación documental, que utilizó como instrumento de recolección de datos la observación directa de leyes, doctrina y jurisprudencia. Arrojando como resultado, que el Municipio, ciertamente está dotado de potestad tributaria originaria debido al preceptivo de la carta magna, en donde se le confiere autonomía sobre materias tributarias sometidas a su competencia, facultándolo para crear, recaudar e invertir sus ingresos tributarios. A lo que se suma, que el ejercicio de dicha potestad tributaria municipal, se ha nutrido de los criterios jurisprudenciales imperantes, en torno al verdadero sentido del reparto de las materias constitucionales, y de la materialización de la competencia constitucional armonizadora del Poder Nacional, reflejada en la Ley Orgánica de Poder Público Municipal, en donde se observa una tendencia centralizadora, en franca contradicción con el sistema federal fiscal descentralizado.

La facultad otorgada a los Municipios para crear, modificar o suprimir tributos, en las materias que se les ha atribuido por mandato constitucional, o leyes, es la reconocida potestad tributaria de los municipios, cuyo ejercicio por mandato del principio de la legalidad debe estipularse en ordenanzas.

La doctrina y la jurisprudencia están de acuerdo en la definición de la Potestad Tributaria, a lo que cabe acotar, la definición aportada por la más

reconocida doctrina, esgrimida por **Giuliani Fonrouge**, en su obra Derecho Financiero 2º edición Depalma, 1.970 la cual establece que la potestad tributaria es la posibilidad jurídica del Estado de exigir percepciones económicas con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción a lo cual se alude, dentro de las materias específicamente conferidas por las normas constitucionales.

Vale decir entonces, según la definición citada, que esta potestad consiste en una atribución, que le ha sido conferida a los entes políticos territoriales del poder público, de crear normas jurídicas, en las cuales subyace una obligación tributaria, relacionada con las materias que la Constitución y las leyes les han conferido. De lo que se desprende, que el Municipio venezolano es titular de la pretensión crediticia de las obligaciones contenidas en las ordenanzas que contemplan tributos.

La potestad tributaria municipal se fundamenta en una serie de principios establecidos en la Constitución. Son los principios de Supremacía de la Constitución, Legalidad, Generalidad, Capacidad Contributiva, Justicia, No Confiscatoriedad y Recaudación Eficiente, los cuales funcionan como límites y orientaciones al ejercicio del poder tributario municipal.

Como se ha dicho los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende:

1. La elección de sus autoridades.
2. La gestión de las materias de su competencia.
3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública así como al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente, oportuna y conforme a la ley. Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y con la ley.

El artículo 179 constitucional establece que los Municipios tendrán los siguientes ingresos:

1. Los procedentes de su patrimonio, incluso el producto de sus ejidos y

bienes.

2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios, las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades y aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.
3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estadales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.
4. Los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estadales.
5. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que les sean atribuidas.
6. Los demás que determine la ley.

Del texto constitucional, se desprende un listado de competencias de naturaleza tributaria que el Constituyente estableció en forma exclusiva al Municipio. Es la propia Constitución la que atribuye al Municipio la potestad tributaria y no la ley. La función cumplida por la ley se constriñe a determinar las condiciones en que esa potestad tributaria ha de ser ejercida por el Poder Municipal.

La doctrina define el Poder Tributario como “la facultad o posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción” Tradicionalmente, el Poder Tributario se clasifica en Poder tributario originario y derivado, según que aquel sea ejercicio directo e inmediato de atribuciones que le confiere la Constitución, o devenga de un mandato legal.

En este sentido, los Municipios ostentan tanto poder tributario originario como derivado, y constituye uno de los signos característicos de la autonomía municipal. Autonomía que en ningún momento puede interpretarse de forma absoluta, sino condicionada a lo previsto en la Constitución y las leyes.

El poder tributario originario, se encuentra definido en los ordinales 2º y 3º del artículo 179 de la Constitución, cuyo texto es el siguiente:

...Omissis...

2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios, las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución, los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial, y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades y aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.

3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estadales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.

...Omissis.....

En cuanto al poder tributario derivado de los Municipios, éste se desprende de lo dispuesto en el ordinal 6º del artículo 179 constitucional… Los demás que determine la ley.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal desarrolla estos principios constitucionales en sus artículos 138 y 140, al determinar los ingresos de los Municipio. "De conformidad con lo expuesto se puede afirmar que los Municipios tienen potestad impositiva plena, para crear impuestos, tasas y contribuciones especiales en las materias para las cuales se les ha otorgado expresamente tal competencia y dentro de las limitaciones impuestas por la propia Constitución y las leyes".

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 179, establece las competencias materiales sometidas al ejercicio del Poder Público Municipal, que antes se encontraban dispersas dentro del ordenamiento jurídico, fueron subsumidas en el texto constitucional, lo que involucra, que el poder tributario trascendió del concepto de potestad derivada consagrada en el artículo 113 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal derogada a Poder Originario consagrado constitucionalmente; por cuanto tal y como se destaca, estas materias fueron estatuidas en la norma constitucional antes descrita.

La potestad tributaria municipal derivada, existe cuando es el Poder Nacional -y eventualmente, el Estadal- es el que atribuye dicha potestad. Pero cuando la Constitución establece en su artículo 179 los ingresos del

Municipio, y atribuye a este la posibilidad de crear tributos, en su ordinal 6º las demás que determine la ley, está atribuyendo directamente al Poder Municipal una potestad tributaria, que por ello sería originaria. Originaria, porque se origina en la Constitución, aun cuando la forma en que deba ésta ejercerse deba de ser fijada por la ley.

En este sentido, el verbo "crear", utilizado en el artículo 160 (LOPPM) estaría referido a los Municipios y no a las Cámaras Legislativas y, por lo tanto, es a aquellos a quienes la Constitución atribuye la potestad tributaria.

NATURALEZA DE LA EXPRESIÓN "DE CONFORMIDAD CON LA LEY"

Es de considerar que el término "de conformidad con la ley", a lo que hace referencia es a un "acto condición" para que, dentro de los términos en que dicho acto condición que es la ley nacional, el Municipio ejerza la competencia tributaria que la Constitución originariamente le confiere.

El artículo 179 de la Constitución de la República, en su ordinal 2º, atribuye una potestad tributaria originaria al Poder Municipal. La propia norma constitucional determina la materia tributaria. En el caso del ordinal 6º, en cambio, prefirió el constituyente que fuese la ley la que estableciera los términos bajo los cuales se podía ejercer, siendo esto una limitación a la autonomía originaria.

"Estas limitaciones pueden clasificarse en explícitas o directas e implícitas o indirectas. Las primeras son las que derivan del propio texto constitucional, en forma de mandatos o prohibiciones expresas, dirigidas a los Municipios. Así, el artículo 183 de la Constitución, indica los tributos que no pueden crear, organizar y recaudar los Municipios."

"En cuanto a las limitaciones implícitas, serían aquellas que no se encuentran directamente dirigidas a los Municipios, sino de aplicación general para el Poder Nacional, los Estados y Municipios; por ejemplo, los principios de territorialidad y los demás que informan el sistema tributario venezolano."

Por otra parte, constituye otra nueva limitación, lo dispuesto en el artículo 156 ordinal 12 de la Carta Magna de 1.999, el cual después de enunciar las materias rentísticas reservadas expresamente al Poder Nacional,

indica que también le competen “los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios por esta constitución o por la ley . Es decir, que se trata de una competencia residual, que se complementa con lo dispuesto en el ordinal 33º del mismo artículo, según el cual compete al Poder Nacional “toda otra materia que le corresponda por su índole o naturaleza”.

La distribución del poder público en forma vertical en su artículo 136, esto es, Poder Municipal, Poder Estadal y Poder Nacional, involucra el reconocimiento de la existencia de entidades políticas territoriales con esferas de poder autónomas, en materia legislativa, tributaria y administrativa, propias de un sistema federal.

Lo anterior conlleva, un reparto constitucional de competencias en materia tributaria entre las distintas personas políticas territoriales, que doctrinariamente, ha sido calificado como poder tributario originario, porque nace directamente de la propia Constitución Nacional, y por tratarse de un ejercicio directo o inmediato de atribuciones constitucionales.

En tanto que, cuando el poder de exacción de los entes de gobierno está contemplado en instrumentos del orden legal, se tipifica como poder tributario derivado, por tratarse de un ejercicio de poder tributario que está prescrito en un mandato legal (Jarach Dino, 1969).

Se reitera una vez mas, que el poder tributario derivado de los Municipios, se fundamenta en el dispositivo constitucional que consagra la posibilidad jurídica de crear otros impuestos, tasas y contribuciones vía mandato de ley, que no están consagrados en la Constitución misma (Constitución Nacional, 1999. Artículo 179, Num. 5).

Se entiende pues, que el ejercicio de la actividad financiera de los Municipios, involucra la titularidad de un poder tributario originario, circunscrito dentro de las competencias atribuidas por mandato constitucional. Es en la Carta Magna, donde se han establecido las materias específicas según las cuales a los Municipios, les está posibilitado crear sus tributos, a fin de proveer de autosuficiencia económica a las entidades locales, señalando los ingresos tributarios municipales en forma expresa.

Por tanto, allí se desprende la materialización de la potestad tributaria

municipal, traducida como el poder que detentan los municipios de crear normas jurídicas de las cuales se derive o pueda derivar a cargo de determinados individuos la obligación de pagar una prestación pecuniaria, dentro del ámbito material que le ha sido atribuido; bien por mandato constitucional directo (poder originario) o por mandato de ley (poder derivado), vale decir, dentro de las materias específicamente enunciadas con anterioridad, lo que consolida la atribución que tienen los Municipios de ejercer en el plano material ese poder, o lo que es lo mismo, un ámbito material de aplicación de su potestad tributaria.

TRIBUTOS

Los tributos pueden definirse como las prestaciones en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio en virtud de una ley, para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines.

A modo de explicación se describe:

a) **Prestaciones en Dinero:** es una característica de la economía monetaria que las prestaciones sean en dinero, aunque no es forzoso que así suceda. Es suficiente que la prestación sea pecuniariamente valuable para que se constituya un tributo, siempre que concurran los otros elementos caracterizantes y siempre que la legislación no disponga de lo contrario.
b) **Exigidas en ejercicio del poder del imperio:** el elemento esencial del tributo es la coacción, el cual se manifiesta esencialmente en la prescindencia de la voluntad del obligado en cuanto a la creación del tributo que le sea exigible. La bilateralidad de los negocios jurídicos es sustituida por la unilateralidad de su obligación.
c) **En virtud de una ley:** Se refiere al Principio de Legalidad, por el cual no hay tributo sin ley previa que lo establezca. Como todas las leyes que establecen obligaciones, la norma tributaria es una regla hipotética cuyo mandato se concreta cuando ocurre la circunstancia fáctica condicionante prevista en ella como presupuesto de la obligación. Tal condición fáctica e hipotética se denomina “hecho imponible”, es decir, toda persona debe pagar al Estado la prestación tributaria graduada según los elementos cuantitativos que la ley tributaria disponga y exige.
d) **Para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines:** el objetivo del tributo es fiscal, es decir, que su cobro tiene su

razón de ser en la necesidad de cubrir las necesidades colectivas.

CLASIFICACIÓN DE LOS TRIBUTOS

Al considerar los ingresos del Estado, se tiene la ocasión de señalar divergencias que se advierten en el campo doctrinal con respecto a su clasificación, destacando la relatividad de los diversos criterios elegidos para tal efecto, refiriéndose a todo lo relacionado con Impuestos, Tasas y Contribuciones Especiales.

DIFERENCIA ENTRE IMPUESTO, TASA Y CONTRIBUCIÓN ESPECIAL

En primer lugar, en el impuesto hay una actividad mediata e indirecta por parte del Estado a largo plazo, en cambio, en la tasa hay una actividad directa e inmediata, es decir, una contraprestación a corto plazo.

En un segundo lugar, en el impuesto, el Estado no interviene en la realización del hecho imponible, el sujeto por sí solo lo realiza sin intervención estatal, en la tasa el hecho imponible se genera con la intervención del Estado, ya que la actividad que éste presta es la que lo genera.

Ahora bien, en cuanto a las diferencias entre el impuesto y la contribución especial es que en el impuesto, como ya se dijo, hay una actividad mediata e indirecta, en cambio, en la contribución especial no sólo se da un beneficio económico para el individuo sino que también hay una actividad de parte del Estado que es inmediata.

En relación a la tasa y en la contribución especial hay una actividad inmediata y directa del Estado, pero no obstante, la tasa se paga independientemente del resultado de la prestación, en cambio, en la contribución se requiere que el individuo obtenga un beneficio o ventaja patrimonial.

IMPUESTO

El impuesto es pues, jurídicamente, como todos los tributos, una

institución de derecho público y, por tanto, una obligación unilateral impuesta coactivamente por el Estado en virtud de su poder de imperio. Es un hecho institucional unido necesariamente a la existencia de un sistema social fundado en la propiedad privada o que al menos reconoce el uso privado de ciertos bienes. Tal sistema social requiere la existencia de un órgano de dirección (el Estado) encargado de satisfacer necesidades públicas que demandan gastos y, por consiguiente, ingresos. Por esta razón, el Estado es investido en la potestad de recabar coactivamente cuotas de riqueza de los obligados aun sin proporcionarles servicios concretos divisibles como retribución.

Teniendo en cuenta lo antes dicho se sintetiza el concepto de la siguiente manera: "son impuestos las prestaciones en dinero o en especies, exigidas por el Estado, en virtud del poder del imperio, a los que se hallan en las situaciones consideradas por la ley como hechos imponibles".

Características Esenciales:

- Una obligación de dar dinero o cosa (prestación).
- Emanada del poder de imperio estatal, lo que supone su obligatoriedad y la compulsión para hacer efectivo su cumplimiento.
- Establecida en la ley.
- Aplicable a personas individuales o colectivas.
- Que dichas personas se encuentren en distintas situaciones predecibles como puede ser determinada capacidad económica, realización de ciertos actos, entre otros.

Clasificación de los Impuestos:

Tradicionalmente los impuestos se dividen en directos e indirectos en base al sistema de determinación y cobro adoptado por la legislación de cada país, considerando directo al impuesto que afecta cosas o situaciones permanentes y que se hace efectivo mediante nóminas o padrones, e indirecto al impuesto que se vincula con actos o situaciones accidentales prescindiendo de valor científico por estar basado en un hecho tan mudable y arbitrario como es la organización administrativa.

Por su parte, los impuestos directos se dividen en personales (subjetivos) y reales (objetivos) según tenga en cuenta la persona del contribuyente o a la riqueza en sí misma sin atender a las circunstancias personales. Un ejemplo de impuestos personales podría ser la imposición progresiva sobre la renta global que tienen en cuenta situaciones como las cargas de familia, el origen de renta, etc. Por otro lado, un ejemplo de impuestos reales serían los

impuestos al consumo o el impuesto inmobiliario.

TASA

De acuerdo al Profesor Héctor Villegas: Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Tomo 1, 1.992, la tasa "es el tributo que probablemente ha causado mayores discrepancias y el que más dificultades presenta para su caracterización. Ello, se debe en parte, a que quienes la han tratado, han confundido elementos económicos, políticos. Sin embargo, con el pasar del tiempo se ha logrado aclarar estos elementos y obtener la caracterización correcta de la tasa en donde tiene trascendencia en virtud del tan necesario perfeccionamiento en la construcción jurídica de la tributación".

De modo que se define la tasa como "un tributo cuyo hecho generador está integrado a una actividad del Estado divisible e inherente, hallándose esa actividad relacionada directamente con el contribuyente."

En Venezuela, las tasas son tributos pagados al Estado en virtud de una ley, como contraprestación de un servicio o por la realización de una actividad por parte del ente público respecto del particular. Este tributo será objeto de estudio más detallado.

Características Esenciales:

Surgen, por consiguiente, ciertas características esenciales de la tasa, como son:

- El carácter tributario de la tasa, lo cual significa, según la caracterización general, "una prestación que el Estado exige en el ejercicio de su poder de imperio".
- Es necesario que únicamente pueda ser creada por la ley.
- La noción de tasa conceptúa que su hecho generador se integra con una actividad que el Estado cumple y que está vinculada con el obligado al pago.
- Se afirma que dentro de los elementos caracterizantes de la tasa se halla la circunstancia de que el producto de la recaudación sea exclusivamente destinado al servicio respectivo.
- El servicio de la tasa tiene que ser divisible.
- Corresponde examinar la actividad estatal vinculante que debe ser inherente a la soberanía estatal.

Clasificación de las Tasas:

Dada la importancia de las tasas, las mismas se clasifican de la siguiente manera:

Tasas Jurídicas:

- De la jurisdicción civil contenciosa (juicios civiles propiamente dichos, comerciales, rurales, mineros)
- De la jurisdicción civil voluntaria (juicios sucesorios, información sumaria, habilitaciones de edad).
- De la jurisdicción penal (proceso de derecho penal común).

Tasas Administrativas:

- Por concesión y legalización de documentos o certificados (autenticaciones, legalizaciones, etc.)
- Por controles, fiscalizaciones e inspecciones oficiales (salubridad, pesas y medida, etc.)
- Por autorizaciones, concesiones y licencias (permisos de edificación, de conducir, de caza y pesca, etc.)
- Por inscripción de los registros públicos (registro civil, del automotor, prendario.
-

CONTRIBUCIONES ESPECIALES

Por su fisonomía jurídica particular se ubican en una situación intermedia entre los impuestos y las tasas, y comprenden gravámenes de diversa naturaleza. Se define como los tributos obligatorios debidos en razón de beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras, o gastos públicos, o especiales actividades del Estado. En razón de la brevedad del tema, sólo se señala su concepto jurisprudencial, para luego, en un tema correspondiente efectuar un estudio detallado de este importante tributo.

Características Esenciales:

Según esta definición, las contribuciones especiales adquieren mayor amplitud limitándose a la llamada contribución de mejoras, esto, considerando que los gravámenes generales incluidos en esta categoría constituyen verdaderos impuestos, e incorporando las prestaciones debidas por la posesión de cosas o el ejercicio de las actividades que exigen una erogación o mayores gastos estatales.

Es por esto que, el concepto de contribución especial incluye la

contribución de mejoras por validación inmobiliaria a consecuencia de obras públicas, gravámenes de peaje por utilización de vías de comunicación (caminos, puentes, túneles) y algunos tributos sobre vehículos motorizados junto con diversas contribuciones que suelen llamarse "parafiscales", destinadas a financiar la seguridad social, la regulación económica, entre otros. Si bien la contribución especial es un tributo y como tal es coactivo, presenta relevancia la aquiescencia de la comunidad lograda por la vinculación de dichos gravámenes con actividades estatales de beneficio general.

CREACIÓN DE TRIBUTOS CON SUJECIÓN A LA CONSTITUCIÓN

En la creación de sus tributos los Municipios actuarán conforme a lo establecido en los artículos 316 y 317 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En consecuencia, los tributos municipales no podrán tener efecto confiscatorio, ni permitir la múltiple imposición interjurisdiccional o convertirse en obstáculo para el normal desarrollo de las actividades económicas.

Asimismo, los Municipios ejercerán su poder tributario de conformidad con los principios, parámetros y limitaciones que se prevean en esta ley, sin perjuicio de otras normas de armonización que con esos fines, dicte la Asamblea Nacional. (Art. 161 LOPPM).

El artículo 317 constitucional señala: "No podrá cobrarse impuesto, tasa, ni contribución alguna que no estén establecidos en la ley, ni concederse exenciones y rebajas, ni otras formas de incentivos fiscales, sino en los casos previstos por la ley que cree el tributo correspondiente, ningún tributo podrá tener efecto confiscatorio".

El citado precepto constitucional dispone que ningún tributo puede tener efecto confiscatorio y tiene su fundamento directo en la norma consagrada en el artículo 316 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que dispone que el sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del o de la contribuyente, atendiendo al principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población. Siendo esto así, surge evidente la conclusión de que a los Poderes Públicos les está prohibido el establecimiento de tributos o sanciones tributarias -siendo que estas últimas son formas coercitivas de procurar la efectiva recaudación de

las contribuciones de los particulares a las cargas públicas- que puedan amenazar con absorber una parte sustancial del derecho a la propiedad del contribuyente, con la negativa consecuencia que tal situación conlleva, al extinguir la fuente generadora del tributo y posterior daño que tal situación ejerce en la ya mermada economía del país.

A tal efecto, el artículo 116 constitucional establece: "No se decretarán ni ejecutarán confiscaciones de bienes sino en los casos permitidos por esta Constitución. Por vía de excepción podrán ser objeto de confiscación, mediante sentencia firme, los bienes de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, responsables de delitos cometidos contra el patrimonio público, los bienes de quienes se hayan enriquecido ilícitamente al amparo del Poder Público y los bienes provenientes de las actividades comerciales, financieras o cualesquiera otras vinculadas al tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes."

En el ámbito tributario, la vulneración del derecho de propiedad, se pone de manifiesto cuando tal como asienta el tratadista Héctor Villegas, "el Estado se apropia indebidamente de los bienes de los contribuyentes, al aplicar un gravamen en el cual el monto llega a extremos insoportables, desbordando así la capacidad contributiva de la persona, vulnerando por esa vía indirecta la propiedad privada, e impidiéndole ejercer su actividad". (Villegas, Héctor. Relatoría General de las XIV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario celebradas en Buenos Aires del 4 al 7 de Septiembre de 1989. Tema: Las Garantías Constitucionales ante la Presión del Conjunto de Tributos que Recaen sobre el Sujeto Contribuyente, pág. 27).

Por su parte, el artículo 317 constitucional consagra la no confiscación como postulado expreso que todo legislador tributario debe atender, es decir, todo órgano titular de la potestad de legislar en materia tributaria se encuentra en el deber de respetar, en sus actos normativos, ese principio de no confiscación contemplado en la Carta Magna. Resulta casi innecesario advertir que aun cuando el comentado artículo 317 señale que "ningún tributo tendrá efectos confiscatorios", tal desiderátum se hace extensivo a las sanciones o mecanismos coercitivos empleados por el legislador a los efectos de obtener, por parte de los sujetos pasivos o deudores tributarios, el exacto cumplimiento de su obligación fiscal, de lo contrario, se perdería la armonía existente con el resto de la normativa constitucional.

ACUERDO PARA LA ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA

Los Municipios podrán celebrar acuerdos entre ellos y con otras entidades políticos territoriales con el fin de propiciar la coordinación y armonización tributaria y evitar la doble o múltiple tributación interjurisdiccional. Dichos convenios entrarán en vigencia en la fecha de su publicación en la respectiva Gaceta Municipal o en la fecha posterior que se indique. (Art. 162 LOPPM).

Una de las innovaciones de mayor relevancia, dentro de las modificaciones del proceso constituyentista, es la consagración de la llamada competencia tributaria armonizadora de la Nación, estatuida en el Artículo 156 Numeral 13 de la Constitución Nacional que consagra: Es de la competencia del Poder Público Nacional:

…Omissis…

La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias; para definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estadales y municipales; así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.

Es evidente, lo que del contenido de la norma transcrita se desprende, esto es, permitir al legislador nacional coordinar y armonizar el ejercicio de las potestades tributarias, de los demás entes políticos territoriales venezolanos, bajo la figura jurídica de la competencia tributaria armonizadora de la nación.

Esta armonización tributaria no implica exclusión o suspensión del ejercicio del poder tributario de los entes descentralizados respecto de las materias rentísticas objeto de armonización, sino la precisión de límites y establecimientos de principios sobre el ejercicio de la competencia armonizada (Romero Mucci. 2005).

PRINCIPIOS DE LEGALIDAD TRIBUTARIA

No podrá cobrarse impuesto, tasa, ni contribución municipal alguna que no esté establecido en ordenanza.

Las ordenanzas que regulen los tributos municipales deberán contener:

1. La determinación del hecho imponible y de los sujetos pasivos.

2. La base imponible, los tipos o alícuotas de gravamen o las cuotas exigibles, así como los demás elementos que determinan la cuantía de la deuda tributaria.
3. Los plazos y forma de la declaración de ingresos o del hecho imponible.
4. El régimen de infracciones y sanciones. Las multas por infracciones tributarias no podrán exceder en cuantía a aquéllas que contemple el Código Orgánico Tributario.
5. Las fechas de su aprobación y el comienzo de su vigencia.
6. Las demás particularidades que señalen las leyes nacionales y estadales que transfieran tributos.

Los impuestos, tasas y contribuciones especiales no podrán tener como base imponible el monto a pagar por concepto de otro tributo. (Art.163 LOPPM).

En materia tributaria rige el principio de la legalidad, entendiéndose que la actuación de la administración tributaria debe estar sujeta a las normas jurídicas, de forma que es necesario entender al principio la legalidad como la conformidad a la regla de Derecho y poner de relieve que la administración, incluida la tributaria, está sometida al Derecho, especialmente en lo concerniente a lo que los constitucionalistas llaman los Poderes constituidos (contrapuesto al Poder Constituyente), el principio de la legalidad implica ante todo, la sumisión de las actuaciones administrativas a las normas legales, emanadas del Poder Legislativo, de lo que resulta que las actuaciones administrativas son ejecución y aplicación de las normas legales, a las cuales tiene por tanto que acatar y someterse, sin poder desatender o desconocer su contenido.

En Venezuela, este principio se encuentra consagrado, a nivel constitucional, en el artículo 137 de nuestra Carta Fundamental (1999), del modo siguiente: “La Constitución y la ley definirá las atribuciones de los órganos que ejercen el poder público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen”.

Este principio de legalidad pone de relieve que la administración está sometida a sus propias normas generales, a sus propios reglamentos y a sus propias decisiones, aún no reglamentarias, dado de ésta surge algún derecho subjetivo.

La actuación de la administración en materia tributaria no escapa a estos postulados generales, ya que los tributos son ingresos que ha de obtener el

Estado cumpliendo para tales fines los procedimientos que señalen las leyes dictadas por los cuerpos legislativos.

Los actos de la administración tributaria son eminentemente de naturaleza administrativa, de tutela y custodia de la recaudación, sus actuaciones representan, como afirma López de Ceballos, el brazo ejecutor de la ley. Este carácter debe estar claramente definido en el ordenamiento jurídico, su papel en todo caso es "el reconocimiento de la obligación tributaria preexistente, es la constatación de que en la práctica se han materializado los hechos que configuran el hecho imponible, lo cual conduce a sostener… que la tarea que cumple la administración en lo relativo al monto y recaudación de los tributos es sólo una función reglada, vale decir en la que no se tiene discrecionalidad, sino lo que le queda es constatar, determinar o verificar lo que resulte de la aplicación de las normas legales a la realidad de los casos concretos… la tarea de la administración tributaria es esencialmente de cuidado, vigilancia y constatación de que las obligaciones tributarias sean realmente cumplidas, esto es que los tributos sean recaudados".

El hecho de que la Administración Tributaria se mantenga real y objetivamente dentro de los límites que le fijan los principios de legalidad y de reserva de ley, es de trascendental importancia, por cuanto sólo la sujeción a tales reglas puede contribuir determinantemente a crear una verdadera conciencia tributaria.

Este principio de sujeción a la legalidad, además de constituir un enunciado teórico se encuentra asociado a importantes consecuencias relativas a la validez de los actos ejecutados y la consagración en el ordenamiento jurídico de recursos para verificar o invalidar la legalidad de las actuaciones administrativas; de manera que si dichas actuaciones violentan el contenido preceptuado por la ley, puedan ser impugnados y, en definitiva, si fuera el caso, anulados.

No sólo es necesario que los tributos se creen por medio de la ley sino que los órganos del Estado o divisiones funcionales del mismo (administración tributaria), actúen con sujeción a las normas jurídicas pertinentes, sin que pueda admitirse, en ningún caso, ninguna acción administrativa arbitraria.

TASAS - RECAUDACIÓN

Los Municipios podrán crear tasas con ocasión de la utilización privativa

de bienes de su dominio público, así como por servicios públicos o actividades de su competencia, cuando se presente cualquiera de las circunstancias siguientes:

1. Que sean de solicitud o recepción obligatoria por los usuarios.
2. Que no puedan realizarse por el sector privado, por requerir intervención o ejercicio de autoridad o por estar reservados legalmente al sector público.

La recaudación estimada por concepto de tasas guardará proporción con el costo del servicio o con el valor de la utilización del bien del dominio público objeto del uso privativo. (Art. 164 LOPPM).

La tasa es, indudablemente, el tributo más cercano a los ingresos de derecho privado denominados "precios", y allí que la distinción entre uno y otro sea uno de los más intrincados problemas del derecho tributario. Cabe advertir que la discriminación no encierra una mera cuestión teórica, sino que, al contrario, la adscripción de un ingreso a una u otra categoría, constituye una premisa necesaria para resolver varias cuestiones prácticas. Por ejemplo, con respecto al principio "solve et repete", el cual en los países en que rige, se aplica en cuanto a tributo pero no en cuanto al precio, o con referente a la competencia de órganos judiciales o administrativos que resolverán las controversias planteadas y que pueden diferir según que el ingreso sea o no tributario (Giannini, A. Instituciones de Derecho tributario p. 55). También puede anotarse diferencias en cuanto a la vía de ejecución en caso de incumplimiento. Será la "ejecución fiscal" si se trata de tasas, pero no corresponderá ese trámite judicial si se trata de tasas de precios. De igual manera y de tratarse de tasa (tributo), existirá prelación del Estado sobre otros acreedores, lo que no sucederá respecto al precio.

Este difícil problema ha originado diversas teorías. Entre ellas se mencionan las de algunos teóricos que sostienen que hay precio cuando la prestación del servicio deja margen de utilidad, y tasas cuando el producto se limita a cubrir el costo del servicio (Einaudi Luigi. Principio de Hacienda Pública. Aguilar, Madrid .1968)

Otro criterio sostiene que cuando el Estado presta el servicio en condiciones de libre competencia nos hallamos ante un precio, y que en cambio, cuando lo hace en monopolio, da lugar a tasas (Duverger Maurice Hacienda Pública. Bosh, Barcelona 1968).

Según otra posición, el carácter de tasa o de precio debe deducirse

esencialmente del modo en que la relación aparezca legalmente disciplinada, teniendo en cuenta sobre todo su desenvolvimiento histórico. Se sostiene que según el régimen jurídico que se haya adoptado para regular determinada relación, se desprenderá si ésta ha sido configurada con arreglo al esquema del contrato (precio) o de una obligación emanada no de la voluntad de las partes sino directamente de la ley (tasas). En esta posición se hallan Giannini, Giuliani Fonrouge y Ataliba, entre otros.

Una última posición diferencia "tasa" de "precios", afirmando que la ejecución de actividades inherentes a la soberanía (que tengan la posibilidad de ser divisibles), sólo puede dar lugar a tasas, y que todas las otras sumas que el Estado exija como contraprestación de un bien, la concesión de un uso o goce, la ejecución de una obra o la prestación de un servicio o inherente, da lugar a un precio, que podrá ser un precio público, pero que no es el tributo denominado tasa (Griziotti, Benuvento. Buenos Aires 1959).

Para esta concepción, las normas de dinero que se exige, por ejemplo, con motivo de servicios postales, telegráficos, telefónicos y de comunicaciones en general, de provisión de electricidad y energía, de gas natural, de agua corriente y servicios cloacales, de instrucción pública, de transporte estatizados, entre otros, no son otra cosa que precios públicos.

Desde el punto de vista conceptual esta última posición es aceptable, aunque hay que reconocer que en nuestro derecho positivo varias actividades que no pueden considerarse inherentes a la soberanía, dan lugar a prestaciones que los legisladores denominan tasas.

Así, en la legislación argentina suele considerarse tasas las de barrido y limpieza de las calles, de recolección de basura, alumbrado público, correo y comunicaciones, no así las sumas pagadas en retribución de transporte y energía eléctrica, existiendo grandes dudas y discrepancias jurisprudenciales sobre la provisión de aguas corrientes y desagües cloacales. Pero los criterios de distinción son caprichosos y no responden a ningún concepto jurídico racional (Giuliani Fonrouge, Derecho Financiero, t. 2, p. 999).

CONTRATOS DE ESTABILIDAD TRIBUTARIAS

Los Municipios podrán celebrar contratos de estabilidad tributaria con

contribuyentes o categoría de contribuyentes a fin de asegurar la continuidad en el régimen relativo a sus tributos, en lo concerniente a alícuotas, criterios para distribuir base imponible cuando sean varias las jurisdicciones en las cuales un mismo contribuyente desarrolle un proceso económico único u otros elementos determinativos del tributo. El Alcalde o Alcaldesa podrá celebrar dichos convenios y entrarán en vigor previa autorización del Concejo Municipal. La duración de tales contratos será de cuatro años como plazo máximo, al término del mismo, el Alcalde o Alcaldesa podrá otorgar una prórroga, como máximo hasta por el mismo plazo. Estos contratos no podrán ser celebrados, ni prorrogados en el último año de la gestión municipal. (ART.165 LOPPM).

Los Contratos de Estabilidad Jurídica son una figura importante y novedosa prevista en la ley que permite a los contribuyentes celebrar con el Ejecutivo Municipal un contrato con el propósito de asegurar a la inversión nueva la estabilidad de algunas condiciones económicas y el tiempo de vigencia de las mismas. Entre otros, se contemplan derechos tales como:

- La estabilidad de los regímenes de impuestos municipales vigentes al momento de celebrarse el contrato.
- La estabilidad de beneficios e incentivos específicos que se le hubieren otorgado al contribuyente. La ley establece las características de dichos contratos, entre las cuales la fijación de su límite a cuatro (4) años y las sanciones por su incumplimiento, por parte del contribuyente.

Cuando un inversionista busca desarrollar un proyecto de mediano o largo plazo debe tomar en consideración diversos factores. Entre otros destacan la situación actual del mercado en el cual se va a desarrollar y su futuro desempeño, el acceso a insumos y tecnología, la situación política, económica y social, la normatividad legal, entre otros. Como se advierte, el inversionista necesita tener la mayor cantidad de información sobre cómo se desenvolverá la rentabilidad de su proyecto.

Uno de los principales factores que podrían afectar considerablemente la rentabilidad del proyecto son los cambios en la legislación durante su desarrollo. El retorno esperado por el inversionista, que lo animó a invertir en un determinado proyecto, podría verse disminuido por variaciones en el marco laboral, tributario, comercial u otros.

Estos convenios y contratos se asemejan a una fotografía que se realiza en determinado momento, inmovilizando la legislación para quien suscribe el

contrato. Es decir, se trata de un compromiso de respeto de lo establecido en las leyes, ordenanzas y otras normas, sin implicar de modo alguno, exoneraciones u otros beneficios. Consiste en otorgarle al inversionista la seguridad que dichas variables no cambiarán en el tiempo.

PROHIBICIÓN DE RENUNCIAR AL COBRO DE TRIBUTOS

Los Municipios en sus contrataciones no podrán obligarse a renunciar al cobro de sus tributos, así como tampoco podrán comprometerse contractualmente a obtener la liberación del pago de impuestos nacionales o estadales. Tales estipulaciones serán nulas de pleno derecho y, asimismo lo serán las exenciones o exoneraciones de tributos municipales concedidas por el Poder Nacional o los Estados. (Art.166 LOPPM).

Lo que sí puede hacer el Municipio es la condonación, la cual consiste en la remisión o perdón de la deuda. Esta institución tiene como base la autonomía de la voluntad y el respeto a los derechos de las personas que, en tanto no lesione otros intereses protegidos por el derecho, los individuos pueden renunciar al ejercicio de sus derechos particulares.

Esta figura de perdón es reconocida y regulada por el Derecho Fiscal, sin embargo, por la naturaleza de nuestra materia y de los derechos y obligaciones que regula, los cuales se establecen en razón del interés público, la condonación se encuentra sujeta a una regulación especial ya que, como se indicó al estudiar las obligaciones tributarias, el derecho del sujeto activo como un derecho de carácter público, constituye a la vez una obligación a la que no puede renunciar el órgano encargado de su cobro, cuando menos no lo puede hacer a su arbitrio, puesto que sólo se puede realizar cuando la ley expresamente lo autoriza.

Es indudable que, en ocasiones se producen circunstancias que hacen demasiado severa la ley al aplicarse a situaciones concretas. No hay discusión en el sentido de aquel principio romano Dura lex sed lex, que a pesar de lo fuerte se debe aplicar, aunque en ocasiones pretendiendo alcanzar la justicia, se establezcan posibilidades de atemperar los efectos de las disposiciones legales. Es, en estas situaciones, cuando la ley autoriza procedimientos específicos, ya que la rigidez de las disposiciones tributarias ordena que las disposiciones que señalan excepciones a las cargas tributarias sean de aplicación estricta.

En estos casos, la finalidad es suavizar la carga tributaria en alguna región

o en alguna rama de actividad, siempre en razón de la equidad, y para que opere se deberán cumplir los siguientes requisitos:

1.- La debe otorgar el Ejecutivo Municipal
2.- Debe ser general.
3.- Procede por rama de actividad.
4.- Debe estar autorizada por la ley.

Tratándose de condonación de créditos derivados de multas, ésta tiene otro contenido, otro procedimiento y un tratamiento diferente, no obstante que también se trata de créditos fiscales.

RÉGIMEN DE PRESCRIPCIÓN DE LAS DEUDAS TRIBUTARIAS

El régimen de prescripción de las deudas tributarias se regirá por lo dispuesto en el Código Orgánico Tributario. Dicho Código aplicará de manera supletoria a la materia tributaria municipal que no esté expresamente regulada en esta ley o en las ordenanzas. (Art. 167 LOPP).

Prescriben a los cuatro (4) años los siguientes derechos y acciones:

1. El derecho para verificar, fiscalizar y determinar la obligación tributaria con sus accesorios.
2. La acción para imponer sanciones tributarias, distintas a las penas restrictivas de la libertad.
3. El derecho a la recuperación de impuestos y a la devolución de pagos indebidos.

En los casos previstos en los numerales 1 y 2 descritos anteriormente, el término establecido se extenderá a seis (6) años cuando ocurran cualesquiera de las circunstancias siguientes:

1. El sujeto pasivo no cumpla con la obligación de declarar el hecho imponible o de presentar las declaraciones tributarias a que estén obligados.
2. El sujeto pasivo o terceros no cumplan con la obligación de inscribirse en los registros de control que a los efectos establezca la Administración Tributaria.
3. La Administración Tributaria no pudo conocer el hecho imponible, en los casos de verificación, fiscalización y determinación de oficio.

4. El sujeto pasivo haya extraído del país los bienes afectos al pago de la obligación tributaria, o se trate de hechos imponibles vinculados a actos realizados o a bienes ubicados en el exterior.
5. El contribuyente no lleve contabilidad, no la conserve durante el plazo legal o lleve doble contabilidad.

Como se sabe la prescripción, es un modo de extinción del tributo o de una obligación tributaria. Fonrouge nos dice que es principio universalmente aceptado, el que la obligación tributaria se extingue por la prescripción.

La diferencia entre prescripción y caducidad radica en que la caducidad no admite interrupción, mientras que la prescripción la admite. La prescripción opera en derechos y obligaciones, generalmente en derechos patrimoniales, la caducidad pone un término para actuar, pasado el cual no puede operar. La caducidad opera de oficio, no admite interrupciones, hay de por medio un interés público.

EXENCIONES, EXONERACIONES Y REBAJAS DE TRIBUTOS

El Municipio sólo podrá acordar exenciones, exoneraciones o rebajas de impuestos o contribuciones municipales especiales, en los casos y con las formalidades previstas en las ordenanzas. La ordenanza que autorice al Alcalde o Alcaldesa para conceder exoneraciones especificará los tributos que comprende, los presupuestos necesarios para que proceda, las condiciones a las cuales está sometido el beneficio y el plazo máximo de duración de aquél. En todos los casos, el plazo máximo de duración de las exoneraciones o rebajas será de cuatro años; vencido el término de la exoneración o rebaja, el Alcalde o Alcaldesa podrá renovarla hasta por el plazo máximo fijado en la ordenanza o, en su defecto, el previsto como máximo en este artículo. (Art. 168 LOPPM).

Exención es la dispensa total o parcial del pago de la obligación tributaria, otorgada por la ley.

Exoneración es la dispensa total o parcial del pago de la obligación tributaria, concedida por el Poder Ejecutivo en los casos autorizados por la ley.

La ordenanza que autorice al Poder Ejecutivo Municipal para conceder exoneraciones, especificará los tributos que comprenda, los presupuestos

necesarios para que proceda y las condiciones a las cuales está sometido el beneficio. La ordenanza podrá facultar al Poder Ejecutivo Municipal para someter la exoneración a determinadas condiciones y requisitos.

La ordenanza que autorice al Poder Ejecutivo Municipal para conceder exoneraciones, establecerá el plazo máximo de duración del beneficio. Si no lo fija, el término máximo de la exoneración será de cuatro (4) años. Vencido el término de la exoneración, el Poder Ejecutivo podrá renovarla hasta por el plazo máximo fijado en la ley, o en su defecto, el de este artículo.

Las exoneraciones serán concedidas con carácter general, en favor de todos los que se encuentren en los presupuestos y condiciones establecidos en la ley o fijados por el Poder Ejecutivo.

Las exenciones y exoneraciones pueden ser derogadas o modificadas por ley posterior, aunque estuvieren fundadas en determinadas condiciones de hecho. Sin embargo, cuando tuvieren plazo cierto de duración, los beneficios en curso se mantendrán por el resto de dicho término, pero en ningún caso por más de cuatro (4) años a partir de la derogatoria o modificación.

CAPÍTULO II
LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

RELACIONES FISCALES

Las relaciones fiscales entre la República, los estados y los municipios estarán regidas por los principios de integridad territorial, autonomía, coordinación, cooperación, solidaridad interterritorial y subsidiariedad. En consecuencia, en el ejercicio de sus competencias propias, los Municipios deberán ponderar la totalidad de los intereses públicos implicados. (Art. 169 LOPPM).

En atención al principio de colaboración entre los distintos niveles de la Administración Pública y en relación de reciprocidad que permita la efectividad de la coordinación administrativa, los municipios deberán:

1.- Facilitar a las otras administraciones información sobre antecedentes, datos o informaciones que obren en su poder y resulten relevantes para el adecuado desarrollo de los cometidos de aquéllas.
2.- Prestar la cooperación y asistencia activa que las otras administraciones pudieran requerir para el eficaz cumplimiento de sus tareas.
3.- Suministrar la información estadística relacionada con la recaudación de sus ingresos, padrones de contribuyentes y otras de similar naturaleza, a los entes estadales o nacionales con competencias en materia de planificación y estadísticas, así como a las Administraciones Tributarias que lo soliciten, para lo cual podrán establecer un mecanismo de intercomunicación técnica.

Lo previsto en este artículo se entiende sin perjuicio del régimen legal a que está sometido el uso y la cesión de la información tributaria.

A tal efecto la Administración Tributaria del Municipio podrá elaborar y ejecutar planes de inspección conjunta o coordinada con las demás Administraciones Tributarias Municipal, Estadal o Nacional.

En cuanto a la cooperación entre diferentes instancias administrativas, la ley dispone que todas las autoridades civiles, políticas, administrativas, militares y fiscales de la República, de los estados y del distrito capital, los registradores, notarios y jueces, así como los particulares, están obligados a

prestar su concurso para la inspección, fiscalización, recaudación, administración y resguardo de los ingresos municipales y a denunciar los hechos de que tuviere conocimiento que pudiesen constituir ilícito tributario contra la Hacienda Pública Municipal.

COMPETENCIA TRIBUTARIA

Es competencia de los municipios la fiscalización, gestión y recaudación de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de otras entidades locales, de los Estados o de la República. Estas facultades no podrán ser delegadas a particulares. (Art. 173 LOPPM).

La Administración Tributaria Municipal tendrá las facultades, atribuciones y funciones que establezcan las ordenanzas respectivas, y en especial:

1.- Recaudar los tributos, intereses, sanciones y otros accesorios.
2.- Ejecutar los procedimientos de verificación, de fiscalización y determinación, para constatar el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones de carácter tributario por parte de los sujetos pasivos del tributo.
3.- Liquidar los tributos, intereses, sanciones y otros accesorios, cuando fuere procedente.
4.- Asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias solicitando de los órganos judiciales las medidas cautelares, coactivas o de acción ejecutiva, de acuerdo a la ley.
5.- Inscribir en los registros, de oficio o a solicitud de parte, a los sujetos que determinen las normas tributarias y actualizar dichos registros de oficio o a requerimiento del interesado.
6.- Diseñar e implantar un registro único de identificación o de información que abarque todos los supuestos exigidos por las leyes especiales tributarias.
7.- Establecer y desarrollar sistemas de información y de análisis estadístico, económico y tributario.
8.- Proponer, aplicar y divulgar las normas en materia tributaria.
9.- Suscribir convenios con organismos públicos para la realización de las funciones de recaudación, cobro, notificación, levantamiento de estadísticas, procesamiento de documentos, y captura o transferencias de los datos en ellos contenidos. En los convenios que

se suscriban la Administración Tributaria podrá acordar pagos o compensaciones a favor de los organismos prestadores del servicio.

10.- Dictar por órgano de la más alta autoridad jerárquica, instrucciones de carácter general a sus subalternos, para la interpretación y aplicación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones relativas a la materia tributaria, las cuales deberán publicarse en la Gaceta Oficial.

11.- Notificar las liquidaciones efectuadas para un conjunto de contribuyentes o responsables, de ajustes por errores aritméticos, porciones, intereses, multas y anticipos, a través de listas en las que se indique la identificación de los contribuyentes o responsables, los ajustes realizados, y la firma u otro mecanismo de identificación del funcionario, que al efecto determine la Administración Tributaria.

12.- Condonar total o parcialmente los accesorios derivados de un ajuste a los precios o montos de contraprestaciones en operaciones entre partes vinculadas, siempre que dicha condonación derive de un acuerdo de autoridad competente.

Con respecto a delegar en particulares la recaudación de tributos, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia No. 7701 de fecha 24 de enero de 2006 suspendió parcialmente y de manera temporal los efectos de esta norma, así solicitó la parte recurrente de manera subsidiaria, y en el supuesto que de la Sala desestime la inconstitucionalidad alegada de la norma impugnada, la interpretación constitucional del artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en el sentido de que "su contenido no prohíbe la participación de particulares en la actividad de recaudación de tributos municipales", por cuanto "la intervención de particulares no materializa ni comporta una delegación de las atribuciones del Municipio, quien continúa siendo el titular de la competencia y de su ejercicio". Señalan los apoderados actores, que la fiscalización es inherente a la potestad tributaria y, por tanto, una competencia exclusiva del Municipio, la cual no puede ser ejecutada por particulares, no así la gestión, como forma de determinación de las obligaciones tributarias, es decir, liquidación de los tributos, la cual puede ser realizada por la administración o bien por los particulares.

Del análisis del cumplimiento de tales supuestos de procedencia de las medidas preventivas en el caso de autos, la Sala observa que el artículo cuyos efectos piden sea suspendido, es del tenor siguiente:

...Omissis…

La Sala observa de los alegatos esgrimidos por los recurrentes en su libelo para fundamentar la solicitud cautelar, que se cumple con el requisito de la presunción del derecho reclamado en este caso, toda vez que existe una probabilidad de éxito de la pretensión deducida, al resultar aparente la posible existencia de las violaciones constitucionales denunciadas respecto a la norma impugnada, siendo además que efectivamente sus representadas son afectadas directas con el contenido de la norma impugnada, toda vez que se trata de empresas que han suscrito bajo la vigencia de la Ley Orgánica de Régimen Municipal derogada, contratos que aún están vigentes para la recaudación de los impuestos municipales (con los Municipios Caroní del Estado Bolívar, Maneiro del Estado Nueva Esparta y El Hatillo del Estado Miranda). Así se decide.

En relación con el peligro en la mora, considera la Sala que de no suspenderse la norma impugnada en la forma solicitada, se produciría un cambio como el planteado por los recurrentes en el sistema de recaudación municipal, lo que generaría daños materiales no sólo para las demandantes sino también para los Municipios que han suscrito dichos contratos para la recaudación de sus tributos, de tal forma que ello repercute en el interés general, al verse desmejorados en forma incalculable los ingresos municipales.

Por tanto, considera la Sala que se cumplen los dos requisitos que concurrentemente se exigen para que se acuerde la medida de suspensión de efectos de la norma impugnada, a cuyo favor abona también la ponderación de los intereses generales en juego, los cuales se verán ciertamente más favorecidos con la suspensión de dicha norma, pues ello propenderá a la preservación del sistema de recaudación que ha regido hasta ahora. Así se declara.

En consecuencia, se suspende parcialmente, mientras se tramita el recurso principal de nulidad, el artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en lo que se refiere a la imposibilidad de los Municipios de contratar con particulares la recaudación de tributos y, por tanto, permanecerán vigentes los contratos de recaudación de tributos celebrados entre las empresas recurrentes y los Municipios.

FACULTADES DE FISCALIZACIÓN Y DETERMINACIÓN

La administración tributaria dispondrá de amplias facultades de

fiscalización y determinación para comprobar y exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias, pudiendo especialmente:

1.- Practicar fiscalizaciones, las cuales se autorizarán a través de providencia administrativa.

   Dichas fiscalizaciones podrán efectuarse de manera general sobre uno o varios períodos fiscales o de manera selectiva sobre uno o varios elementos de la base imponible.

2.- Realizar fiscalizaciones en sus propias oficinas, a través del control de las declaraciones presentadas por los contribuyentes y responsables, conforme al procedimiento previsto en este Código, tomando en consideración la información suministrada por proveedores o compradores, prestadores o receptores de servicios, y en general por cualquier tercero cuya actividad se relacione con la del contribuyente o responsable sujeto a fiscalización.

3.- Exigir a los contribuyentes, responsables y terceros la exhibición de su contabilidad y demás documentos relacionados con su actividad, así como que proporcionen los datos o informaciones que se le requieran con carácter individual o general.

4.- Requerir a los contribuyentes, responsables y terceros para que comparezcan ante sus oficinas a dar contestación a las preguntas que se le formulen o a reconocer firmas, documentos o bienes.

5.- Practicar avalúo o verificación física de toda clase de bienes, incluso durante su transporte, en cualquier lugar del territorio del Municipio.

6.- Recabar de los funcionarios o empleados públicos de todos los niveles de la organización municipal, los informes y datos que posean con motivo de sus funciones.

7.- Retener y asegurar los documentos revisados durante la fiscalización, incluidos los registrados en medios magnéticos o similares y tomar las medidas necesarias para su conservación. A tales fines se levantará acta en la cual se especificarán los documentos retenidos.

8.- Requerir copia de la totalidad o parte de los soportes magnéticos, así como información relativa a los equipos y aplicaciones utilizados, características técnicas del hardware o software, sin importar que el procesamiento de datos se desarrolle a través de equipos propios o arrendados o que el servicio sea prestado por un tercero.

9.- Utilizar programas y utilidades de aplicación en auditoría fiscal que faciliten la obtención de datos contenidos en los equipos

informáticos de los contribuyentes o responsables y que resulten necesarios en el procedimiento de fiscalización y determinación.

10.- Adoptar las medidas administrativas necesarias para impedir la destrucción, desaparición o alteración de la documentación que se exija conforme las disposiciones legales y sublegales, incluidos los registrados en medios magnéticos o similares, así como de cualquier otro documento de prueba relevante para la determinación de la Administración Tributaria, cuando se encuentre éste en poder del contribuyente, responsable o tercero.

11.- Requerir informaciones de terceros relacionados con los hechos objeto de la fiscalización, que en el ejercicio de sus actividades hayan contribuido a realizar o hayan debido conocer, así como exhibir documentación relativa a tales situaciones y que se vinculen con la tributación.

12.- Practicar inspecciones y fiscalizaciones en los locales y medios de transporte ocupados o utilizados a cualquier título por los contribuyentes o responsables. Para realizarlas fuera de las horas hábiles en que opere el contribuyente o en los domicilios particulares, será necesario orden judicial de allanamiento de conformidad con lo establecido en las leyes especiales, la cual deberá ser decidida dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes de solicitada, habilitándose el tiempo que fuere menester para practicarlas.

CAPÍTULO III
IMPUESTO SOBRE INMUEBLES URBANOS

El impuesto sobre inmuebles urbanos recae sobre toda persona que tenga derechos de propiedad, u otros derechos reales, sobre bienes inmuebles urbanos ubicados en la jurisdicción de un Municipio de que se trate, o los beneficiarios de concesiones administrativas sobre los mismos bienes. (Art. 174 LOPPM).

Es el más antiguo de los impuestos directos, según Giannini, citado por Villegas. La tierra era fuente primordial de riqueza, y por eso era preferida entre los diversos objetos de imposición. Además, la tierra ofrecía una base estable y segura para la realización y cobro del tributo.

El Impuesto sobre Inmuebles Urbanos surge por ser la tierra la principal fuente de riqueza de los Estados, es por esto que, como afirma Giannini (citado por Villegas, 2002), es el impuesto más antiguo de los impuestos directos. Esto se complementa con el hecho de que el Estado tenía o tiene un derecho originario sobre todo el suelo de su soberanía, aunado a la seguridad y estabilidad que como base ofrecía este impuesto para la realización y cobro de este.

En particular, en América Latina tiene como característica común el de ser un impuesto atribuido a la potestad tributaria de los Municipios (Chile, Brasil, Bolivia, Colombia) con excepción de Argentina y Uruguay donde tiene carácter departamental, aun cuando en el primero de los casos puede ser delegado a los Municipios. Respecto a los Estados Unidos de América, el citado autor dice, que en ese país el gravamen a la propiedad inmobiliaria viene incluido dentro de un impuesto a la propiedad concebida en sentido amplio, recayendo por tanto, sobre toda riqueza tangible que tenga valor de cambio, muebles o inmuebles.

Históricamente la propiedad inmobiliaria ha sido considerada la materia tributaria más afín con los intereses de la Hacienda Municipal, por razones de diversa índole, entre ellas vale resaltar las siguientes: el hecho de que los más beneficiados por los servicios municipales prestados son precisamente los propietarios de los inmuebles urbanos; la posibilidad de fraude es reducida por cuanto el hecho imponible tiene una posibilidad mínima de fraude, pues se genera por un bien inmueble, que es difícil de ocultar; además, representa un tributo cuyos niveles de recaudación son predecibles generando seguridad a los Gobiernos Municipales.

Estas razones históricas que denotan la relevancia del impuesto de inmuebles urbanos siguen teniendo la misma vigencia hoy día, y hacen que éste tributo sea en términos generales considerado como uno de los impuestos municipales mas importantes en tanto el sujeto pasivo, es decir, los contribuyentes comprenden un número importante con relación al número de contribuyentes en tributos de otra índole.

De lo antes mencionado, se evidencia el interés del Gobierno Municipal en materia del impuesto sobre inmuebles urbanos y la necesidad de desarrollar las acciones capaces de generar el progreso y los avances que permitan mejorar su aplicación y recaudación.

Además de lo anteriormente expuesto, con la entrada en vigencia de la novísima Ley Orgánica del Poder Público Municipal, publicada en Gaceta Oficial Nº 38.421 de fecha 21 de abril de 2006, se estableció la obligación de los Municipios de adecuar sus instrumentos jurídicos a las nuevas disposiciones establecidas en esta Ley.

Por tales razones es necesario que los Municipio efectúen modificaciones a las Ordenanzas de Impuesto sobre Inmuebles Urbanos, para adaptarla al nuevo texto legal y a la dinámica actual, y lograr los avances necesarios en esta materia..

Es importante resaltar que la Ley Orgánica del Poder Público Municipal expresa que el impuesto sobre inmuebles urbanos recae sobre toda persona que tenga derechos de propiedad, u otros derechos reales, sobre bienes inmuebles urbanos o los beneficiarios de concesiones administrativas sobre los mismos bienes. Adicionalmente, dicha Ley establece la determinación de la base imponible y expresa todo aquello que se considera como inmueble urbano.

En la actualidad, está basado en el principio de generalidad, contemplado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que plantea la obligación de todos los ciudadanos de coadyuvar a las cargas públicas del Estado, y a través de esto satisfacer la necesidad de los Municipios de procurarse recursos.

En Venezuela los antecedentes normativos del impuesto inmobiliario urbano se inician con la Ordenanza del 28 de mayo de 1875, dictada por el

Distrito Federal (actualmente Distrito Capital).

La nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal, la cual deroga la Ley Orgánica del Régimen Municipal, contempla, como es pertinente, el aspecto tributario.

En Venezuela este tributo, se ha caracterizado por su bajo rendimiento, debido a la ausencia de un régimen catastral eficiente y a la exigüidad de los tipos impositivos.

La base imponible de este impuesto será el valor de los inmuebles y la determinación del valor del inmueble se hará partiendo del valor catastral de los mismos, el cual se fijará tomando como referencia el precio corriente en el mercado. La base imponible, en ningún caso, podrá ser superior al valor en mercado. Para la fijación del valor de mercado se deberán considerar las condiciones urbanísticas edificatorias, el carácter histórico artístico del bien, su uso o destino, la calidad y antigüedad de las construcciones y cualquier otro factor que de manera razonable pueda incidir en el mismo.

Por valor de los inmuebles se tendrá el precio corriente en el mercado, entendiéndose por tal el que normalmente se haya pagado por bienes de similares características en el mes anterior a aquél en el que proceda la valoración, según la ordenanza respectiva, siempre que sea consecuencia de una enajenación efectuada en condiciones de libre competencia entre un comprador y un vendedor no vinculados.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005) considera como inmuebles urbanos:

1. El suelo urbano susceptible de urbanización. Se considera suelo urbano los terrenos que dispongan de vías de comunicación, suministro de agua, servicio de disposición de aguas servidas, suministro de energía eléctrica y alumbrado público.
2. Las construcciones ubicadas en suelo susceptible de urbanización, entendidas por tales:
   a. Los edificios o lugares para el resguardo de bienes y/o personas, cualesquiera sean los elementos de que estén constituidos, aun cuando por la forma de su construcción sean perfectamente transportables y aun cuando el terreno sobre el que se hallen situados no pertenezca al dueño de la construcción. Se exceptúan los terrenos con vocación agrícola.

b. Las instalaciones asimilables a los mismos, tales como diques, tanques, cargaderos y muelles.

No se considerarán inmuebles las maquinarias y demás bienes semejantes que se encuentran dentro de las edificaciones, aún y cuando estén de alguna manera adheridas a éstas.

A los efectos de este impuesto, el valor catastral se determina objetivamente a partir de los datos de Catastro Inmobiliario y está integrado por el valor del suelo y el de las edificaciones. Para su determinación se han de tener en cuenta los criterios valorativos establecidos en las normativas reguladoras del Catastro inmobiliario. Como regla general, no puede superar el valor de mercado, si bien, en los bienes inmuebles con precio de venta limitado administrativamente, el valor catastral no puede superar este último valor.

Por valor de mercado se entiende el precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un inmueble libre de cargas.

Este Impuesto Municipal, tiene su principio de Reserva Legal en la Constitución de la República en su artículo 179, numeral 2° y en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que dispone:

"**Artículo 179** (CRBV). Los Municipios tendrán los siguientes ingresos: 2…los impuestos sobre inmuebles urbanos."

"**Artículo 174** (LOPPM) El impuesto sobre inmuebles urbanos recae sobre toda persona que tenga derechos de propiedad, u otros derechos reales, sobre bienes inmuebles urbanos ubicados en la jurisdicción municipal de que se trate o los beneficios o los beneficiarios de concesiones administrativas sobre los mismo bienes".

El hecho imponible:

El hecho imponible o generador de este tributo consiste en la situación de ser propietario o titular de un derecho real que permite el disfrute de la renta. Entendido que dicho inmueble sea urbano y ubicado en la jurisdicción de un determinado Municipio. El hecho de tener la disposición económica del inmueble como propietario o haciendo las veces de él.

Base imponible:

La base imponible o de cálculo es la valuación fiscal del bien, que surge como consecuencia de la operación de catastro. Esta valuación suele ajustarse

mediante los coeficientes de actualización que se fijen en forma periódica.

La determinación del valor del inmueble se hará partiendo del valor catastral de los mimos, el cual se fijará tomando como referencia el precio corriente en el mercado. La base imponible, en ningún caso, podrá ser superior al valor en mercado. Para la fijación del valor de mercado se deberán considerar las condiciones urbanísticas edificatorias, el carácter histórico artístico del bien, su uso o destino, la calidad y antigüedad de las construcciones y cualquier otro factor que de manera razonable pueda incidir en el mismo.

Por valor de los inmuebles se tendrá el precio corriente en el mercado, entendiéndose por tal el que normalmente se haya pagado por bienes de similares características en el mes anterior a aquél en el que proceda la valoración, según la ordenanza respectiva, siempre que sea consecuencia de una enajenación efectuada en condiciones de libre competencia entre un comprador y un vendedor no vinculados.

Los sujetos pasivos:

Los sujetos pasivos del impuesto, son los contribuyentes o responsables obligados al pago del impuesto y al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la respectiva Ordenanza, propietaria de un inmueble sea persona natural o jurídica, y responden solidariamente.

IMPUESTO SOBRE PREDIOS RURALES

Los mecanismos de recaudación y control por parte del Municipio, en el impuesto sobre predios rurales serán establecidos en la ley nacional relativa a las tierras rurales. (Art. 177 LOPPM).

La Constitución de 1999 por primera vez extiende la potestad tributaria municipal a esos predios no urbanos, dentro de las condiciones que ella misma fijó. En materia de impuestos sobre inmuebles urbanos se mantuvo el régimen anterior.

El fundamento jurídico constitucional del impuesto predial en Venezuela, se encuentra en la Constitución de 1999. Este impuesto debe introducirse a través de una ley nacional que defina en términos generales los elementos técnicos fundamentales del impuesto predial (hecho imponible, base, sujetos, métodos de avalúos, tarifas, etc.), pero recaudado por los Municipios del país.

Esta interpretación conduce al rechazo del impuesto creado por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de Venezuela de 2001, como forma de tributación de los predios rurales en el país.

La condición básica para el ejercicio de esta nueva competencia es la promulgación de una ley nacional sobre esta materia, la cual deberá crear el impuesto predial rural y, por supuesto, definir su régimen general (base, tarifas, sujetos, entre otros), pero dejando a los gobiernos locales la tarea de su recaudación, control y uso de los recursos que produzca.

De acuerdo a esta norma se amplió la competencia municipal en materia de imposición sobre la propiedad raíz, pero no con la total autonomía que solía caracterizarla.

La aludida norma sobre el impuesto predial impone una interpretación de las disposiciones constitucionales directamente aplicables a este tributo, para luego formular las sugerencias atinentes al contenido de la ley nacional de la materia, concebida como mecanismo de fortalecimiento de la autonomía tributaria local, y por esta vía de la descentralización del país.

Lo relacionado con el impuesto sobre las tierras de uso agrícola o pecuario es regulado por la Constitución Venezolana en tres disposiciones: al definir las potestades tributarias del Poder Nacional (artículo 156, ordinal 14), al definir competencias del Poder Municipal (artículo 179, ordinal 3) y al referirse al régimen socioeconómico y la función social de la propiedad rural (artículo 307).

En la primera disposición, se asigna al Poder Nacional la potestad de crear impuestos territoriales o sobre predios rurales, confiando su recaudación y control a los municipios. En la segunda, consistente con la anterior, se asigna a los Municipios como fuente de recursos: el impuesto territorial rural o sobre predios rurales, conforme a la ley de creación de dicho tributo. En la tercera, se declara al régimen latifundista como contrario al interés nacional y se ordena al legislador nacional disponer lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas.

De la interpretación conjunta de las mencionadas disposiciones se deduce que la Constitución ha previsto un impuesto predial rural, cuya creación es potestad del Poder Nacional y cuya recaudación y control sería competencia exclusiva de los Municipios. Este deslinde entre creación y recaudación aparece con toda claridad en la norma sobre la potestad tributaria nacional

(artículo 156), y consistente con ésta, en la relativa a la competencia impositiva de los entes locales (artículo 179). No hay en estas normas ambigüedad o imprecisión alguna. (Fundamento Constitucional del impuesto predial en Venezuela Rafael Romero Pirela).

TRANSACCIONES INMOBILIARIAS

Corresponde al Municipio la recaudación y control de los impuestos que, sobre transacciones inmobiliarias, creare el Poder Nacional. El Municipio lo regulará por ordenanza. (Art. 178 LOPPM).

La ley prevé la posibilidad de poner en práctica un impuesto sobre transacciones inmobiliarias, cuya potestad de creación queda a cargo del Poder Nacional.

Es importante hacer mención de los principales aspectos tributarios de la Ley de Reforma Parcial del Decreto Nº 1.554, con fuerza de Ley de Registro Público y del Notariado, publicada en Gaceta Oficial N° 5.833 de 22-12-2006.

En materia municipal, la ley prevé de manera específica que los adquirentes de bienes inmuebles pagarán impuestos a los Municipios por la inscripción de documentos relativos a la enajenación de tales bienes. Si el inmueble se encuentra ubicado en varias jurisdicciones municipales, el monto del tributo se prorrateará entre cada uno de ellos, en proporción a la extensión territorial que del inmueble abarque cada jurisdicción. En las zonas urbanas o rurales, donde no existan levantamientos catastrales, no se podrán cobrar los impuestos antes referidos, ni ningún otro tributo por operaciones inmobiliarias.

Este nuevo Impuesto sobre Transacciones Inmobiliarias que deberán pagar todos los propietarios al momento de negociar bienes inmuebles, suscribir contratos de arrendamiento, hipotecas, particiones de herencias o cualquier otro trámite relacionado con su propiedad, cumpliendo con el artículo 178 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Este tributo será aplicado al momento de inscribir, en registros y notarías públicas, documentos que se refieren a compra, venta o permuta de bienes inmuebles, opciones de compra, contratos de arrendamiento financiero, hipotecas convencionales, adjudicaciones de bienes en remates judiciales,

particiones de herencias, sociedades y compañías anónimas, y demás actos traslativos de la propiedad.

El referido texto jurídico establece las alícuotas a pagar en función del valor de inmueble objeto de negociación, que van desde una hasta cinco Unidades Tributarias. El monto del impuesto debe pagarse en las oficinas receptoras de fondos municipales.

Esta solvencia debe ser presentada ante los registradores y notarios públicos al momento de inscribir el documento, por lo que se debe celebrar convenios de cooperación entre las Alcaldías con los Registros Públicos y las Notarías, ubicadas en la jurisdicción, a fin de recibir mensualmente una relación de las transacciones inmobiliarias realizadas para llevar el control y garantizar el cumplimiento de la ley.

En tal sentido, están sujetos a este impuestos todos los actos que se refieren a la compra, venta o permuta de bienes inmuebles, dación o aceptación en pago de los bienes citados, de los actos en que se prometa, se reciba, se pague alguna suma de dinero o bienes equivalentes, adjudicaciones en remate judicial, particiones de herencia, sociedades o compañías anónimas, contratos, transacciones y otros actos en que las prestaciones consistan en pensiones, como arrendamientos, rentas vitalicias, censos, servidumbres y otros semejantes, aportaciones de inmuebles u otros derechos para formación de sociedades, las contribuciones y demás actos traslativos de la propiedad de bienes inmuebles, así como la constitución de hipotecas y otros gravámenes sobre los mismos, constituyen un hecho imponible, generando un impuesto destinado a la Hacienda Pública Municipal, el cual se calculará de la siguiente manera: (Art. 92 LRPN).

1.- Hasta dos mil unidades tributarias (2.000 U.T.), una unidad tributaria (1 U.T.).
2.- Desde dos mil una unidades tributarias (2.001 U.T.) hasta tres mil quinientas unidades tributarias (3.500 U.T.), dos unidades tributarias (2 U.T.).
3.- Desde tres mil quinientas una unidades tributarias (3.501 U.T.) hasta cuatro mil quinientas unidades tributarias (4.500 U.T.), tres unidades tributarias (3 U.T.).
4.- Desde cuatro mil quinientas una unidades tributarias (4.501 U.T.) hasta seis mil quinientas unidades tributarias (6.500 U.T), cuatro unidades tributarias (4 U.T.).
5.- Desde seis mil quinientas una unidades tributarias (6.501 U.T.) en adelante, cinco unidades tributarias (5 U.T.).

Si el inmueble se encuentra ubicado en varias jurisdicciones municipales, el monto del tributo se prorrateará entre cada uno de ellos, en proporción a la extensión territorial que del inmueble abarque cada jurisdicción.

El impuesto al que se refiere este artículo, deberá haber sido pagado por el adquirente para el momento de la inscripción del respectivo documento. Si se trata de permuta, el monto del tributo corresponderá ser pagado en partes iguales por cada uno de los otorgantes, quienes serán recíprocamente responsables de la parte que no les corresponda como contribuyente.

En las zonas urbanas o rurales, donde no existan levantamientos catastrales, no se podrán cobrar los impuestos antes referidos, ni ningún otro tributo por operaciones inmobiliarias.

Las alícuotas señaladas en los numerales antes descritos se calcularán sobre las siguientes bases:

1.- En las permutas, se computarán los derechos sobre el inmueble que tenga mayor valor. En los contratos de compraventa de inmuebles, cuando el vendedor sólo reciba en efectivo parte del valor del inmueble, porque el comprador asuma la obligación de cancelar los gravámenes que existan sobre el inmueble o a favor de terceros, se pagará el porcentaje sobre el precio total de la venta, es decir, sobre la suma pagada, más la que se prometa pagar a terceros.
2.- Las opciones causarán el impuesto proporcionalmente a la remuneración establecida a favor de quien otorga la opción y a la cláusula penal que se establezca para el caso de no ejercerse. Si no se estipulare remuneración, ni cláusula penal, se pagará el impuesto de una unidad tributaria (1 U.T.).
3.- En los contratos de arrendamiento financiero de inmuebles, los derechos de registro se calcularán según lo previsto en el artículo 81 de la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras.
4.- Cuando se constituya una hipoteca convencional adicional, cuyo aporte exceda del saldo del precio, se cobrarán también derechos de registro por el excedente, de conformidad con lo expresado en este artículo.

CAPÍTULO IV
CONTRIBUCIONES ESPECIALES

Los Municipios podrán crear las siguientes contribuciones especiales:

1. Sobre plusvalía de propiedades inmuebles causada por cambios de uso o de intensidad en el aprovechamiento.
2. Por mejoras.

Estas contribuciones podrán ser creadas mediante ordenanza cuando sea acordado un cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento o la realización de la obra o servicio que origine la mejora. (Art. 179 LOPPM).

Señala el profesor **Ramón Valdés Acosta**, (Curso de Derecho Tributario, Segunda Edición, Santa Fe de Bogotá, 1996), al definir la contribución especial que: "La contribución como especie tributaria independientemente del impuesto y de la tasa resulta de las características del presupuesto de hecho y del destino establecido en la ley de creación. Aquel está constituido por la actividad del Estado realizada con fines generales, que simultáneamente proporciona una ventaja particular al contribuyente, el destino es necesaria y exclusivamente el financiamiento de esa actividad".

Por otra parte, el autor **Germán Bidart Campos** en su obra Génesis del Derecho Constitucional, dice que la contribución especial es el tributo, debido a quien obtiene una plusvalía o aumento de valor en un bien del que es propietario, en razón de una obra pública o una actividad estatal. En la contribución, quien la paga ha recibido un beneficio, que es el mayor valor incorporado a su propiedad privada, por el cual debe obrar la contribución.

Estos elementos adicionales a los propios del tributo como género, significan indirectamente una doble limitación de la cuantía del tributo, éste no puede superar ni la ventaja obtenida por el contribuyente, ni el costo de la actividad estatal cuyo funcionamiento constituye el presupuesto de la obligación.

Estas contribuciones podrán ser creadas mediante ordenanza cuando sea acordado un cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento o la realización de la obra o servicio que origine la mejora. (Art.181 LOPPM).

Cuando la Administración Pública Estadal decide la ejecución de una

obra pública o la operación y gerencia de un servicio público destinado a satisfacer las necesidades de la colectividad, no está haciendo otra cosa que cumplir con los fines que la Constitución y la ley le impone como objetivo primordial.

De esta manera, uno de los más importantes hitos a lograr en la modernización del aparato del Estado, corresponde a la necesidad de disponer de un ordenamiento legal que permita hacer más viables las actividades administrativas, sobre todo cuando ello se refiere a la liquidación, fiscalización y recaudación de los tributos que la ley crea y que están destinados a cubrir las necesidades financieras para la contratación de la ejecución de obras públicas, para regular lo concerniente a la gestión de servicios públicos, a la contratación de servicios profesionales y al suministro de bienes y servicios para que la Administración Pública Estatal realice su actividad en pro de la comunidad.

Esa ejecución de una obra pública o la gestión de un determinado servicio público apareja un mejoramiento en la situación patrimonial de aquellos ciudadanos o personas jurídicas que de manera directa, devienen importantes beneficios de esa obra o de ese servicio por estar ubicados en las inmediaciones de esa obra o servicio.

De manera tal, que cuando la Administración Pública, directamente o indirectamente a través de un ente autónomo descentralizado, ejecuta una autopista o inicia la prestación de un servicio público, está propiciando que los particulares ubicados en las adyacencias de esa obra o servicio experimenten un incremento en el valor de sus propiedades, y ello trae como consecuencia que, por ese incremento valorativo, adeuden al Estado una suma dineraria que, convertida en una contribución especial como razón tributaria, deben satisfacer y enterar al Fisco Estadal, para sufragar de alguna manera el costo de la ejecución de la obra permanente o la gestión del servicio público, que ha sido capaz de incrementar el valor de esa propiedad colindante a la obra o servicio.

En tal sentido, cuando se está en presencia de una obra o de un servicio que directa o indirectamente satisface las necesidades del colectivo, el costo de esa ejecución o de esa prestación de alguna manera debe ser retribuido, y en materia tributaria no cabe la menor duda que quienes están obligados a contribuir son aquellos que resultan directamente beneficiados por la cercanía a esa obra o servicio, ya que sus propiedades experimentan un incremento de valor por esa razón.

A tal efecto, se debe proveer un medio legal de hacer esa contribución un tributo legalmente concebido, que recoja esta situación y que establezca los medios de crear el hecho imponible, la obligación tributaria, las exoneraciones y exenciones así como las correspondientes sanciones.

La contribución especial sobre plusvalía sólo podrá crearse cuando el aumento del valor de las propiedades inmuebles sea igual o superior al veinticinco por ciento de su valor antes del cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento, y no podrá exceder de quince por ciento del monto total de la plusvalía que experimente el inmueble.

Esta contribución podrá ser exigida en forma fraccionada, por una sola vez dentro del plazo máximo de pago de cinco años, y las cuotas podrán devengar un interés máximo equivalente a la tasa fijada por el Banco Central de Venezuela para el cálculo de las prestaciones sociales.

Como se ha dicho, la contribución especial por mejoras se causará por la ejecución por parte del Municipio de las obras públicas o prestación de un servicio público que sea de evidente interés para la comunidad, siempre que, como consecuencia de esas obras o servicios, resulten especialmente beneficiadas determinadas personas.

El importe de esta contribución será determinado por el Concejo Municipal en función del costo presupuestado de las obras o de los servicios, pero no excederá, en ningún caso, del cincuenta por ciento del costo de las obras o servicios. El porcentaje de la base imponible que corresponderá a cada beneficiario de la obra o servicio y las demás condiciones de procedencia se regirán por lo previsto en las respectivas ordenanzas.

Como se ha afirmado, los Municipios podrán crear contribuciones especiales mediante ordenanzas cuando sea acordado un cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento, o se realice una obra o servicio que origine una mejora a la propiedad inmueble, convirtiéndose en sujetos pasivos las personas naturales o jurídicas propietarias de los inmuebles que resulten especialmente beneficiadas por las cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento o por la realización de dicha obra.

En el ámbito municipal los tipos de contribuciones especiales señaladas en la ley, con relación a las establecidas tanto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela como en el Código Orgánico Tributario son de carácter especial, debido a que dichos Municipios de acuerdo al

artículo 179 de esta ley solo podrán crear mediante ordenanza las siguientes contribuciones Especiales: Las Contribuciones sobre Plusvalía y las Contribuciones de Mejoras.

Cabe destacar que en materia de contribuciones especiales, la actual Constitución difiere de la anterior. En la de 1961 se permitía a los Municipios, sin precisar, crear contribuciones especiales que estuvieran dispuestas por ley (artículo 31, ordinal 6º), mientras que en la de 1999 se especifica que esa contribución será "sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística." (Artículo 179, 2).

Bajo la vigencia de la Constitución de 1999 dos leyes nacionales disponen contribuciones especiales a favor de los Municipios: La Ley Orgánica del Poder Municipal y la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio.

De esta manera, ningún Municipio puede crear contribuciones especiales distintas, pues incurriría con ello en inconstitucionalidad.

La Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio en su artículo 118 señala lo siguiente con relación a las Contribuciones Especiales por cambio de Uso de los Inmuebles:

> "Los mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o de intensidad, con que se vean favorecidos por los Planes de Ordenación Urbanísticos, serán recuperados por los municipios en la forma que establezcan las ordenanzas que deben dictar a tal efecto, en las que deben seguirse los lineamientos y principios previstos en el Código Orgánico Tributario.
>
> En ningún caso, la contribución especial que crearen los Municipios, conforme a lo establecido en este artículo, podrá ser mayor de cinco por ciento (5%) del valor resultante de la propiedad del inmueble, en cuya determinación se evaluarán las condiciones de la población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, potencial escénico, patrimonio histórico y cultural así como otros elementos relevantes. Además, garantizará, en las ordenanzas respectivas, la participación de los propietarios y los correspondientes recursos.

El producto de la contribución especial prevista en este artículo se aplicará a la realización de las obras y servicios urbanos que se determinen en las ordenanzas. En el caso de urbanizaciones, los propietarios urbanizadores deberán ceder al municipio en forma gratuita, libre de todo gravamen, terrenos para vialidad, parques y servicios comunales, y deberán costear las obras respectivas, conforme a lo establecido en las correspondientes ordenanzas. Dichos bienes pasarán a formar parte del dominio público municipal.

En los casos de ampliación de vías públicas urbanas, los propietarios deberán ceder gratuitamente una superficie calculada con relación a la anchura de la vía pública, en todo el frente de su alineación, según lo que establezcan las ordenanzas municipales, dejando a salvo el derecho a indemnización, cuando proceda.

En los casos de urbanizaciones privadas cerradas, cuyos propietarios decidan no ceder gratuitamente los terrenos indicados, los mismos estarán obligados al mantenimiento de las obras de vialidad, parques y demás servicios comunales vinculantes con el interés público de las urbanizaciones en el tiempo".

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL SOBRE PLUSVALÍA

La contribución especial sobre plusvalía de las propiedades inmuebles originada por cambios de uso o de intensidad en el aprovechamiento, se causará por el incremento en el valor de la propiedad como consecuencia de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento previstos en los planes de ordenación urbanística con que esa propiedad resulte beneficiada. Esta contribución estará destinada a la realización de las obras o prestación de los servicios urbanos que se determinen en la ordenanza. (Art. 180 LOPPM).

De la misma manera, la contribución especial sobre plusvalía de las propiedades inmuebles causada por cambios de uso o de intensidad en el aprovechamiento, sólo podrá crearse cuando el aumento del valor de las propiedades inmuebles sea igual o superior al veinticinco por ciento (25%) de su valor antes del cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento. A los fines de la determinación de la contribución, se presumirá que todo cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento producirá en los bienes afectados un aumento de valor de al menos un veinticinco por ciento (25%). Esta

presunción podrá ser desvirtuada en el curso de los procedimientos que se establezcan para la determinación del monto de la contribución por los sujetos afectados.

En tal sentido, la ley establece que la contribución especial sobre plusvalía de las propiedades inmuebles por cambio de uso o de intensidad en el aprovechamiento no podrá exceder de un quince por ciento (15%) del monto total de la plusvalía que experimente cada inmueble. La ordenanza respectiva podrá disponer que esta contribución sea exigida en forma fraccionada, por una sola vez dentro del plazo máximo de pago de cinco años y las cuotas correspondientes podrán devengar un interés máximo equivalente a la tasa fijada por el Banco Central de Venezuela para el cálculo de las prestaciones sociales.

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL POR MEJORAS

La contribución especial por mejoras se causará por la ejecución por parte del Municipio o con su financiamiento de las obras públicas o prestación de un servicio público que sea de evidente interés para la comunidad, siempre que, como consecuencia de esas obras o servicios, resulten especialmente beneficiadas determinadas personas. El importe de esta contribución será determinado por el Concejo Municipal en función del costo presupuestado de las obras o de los servicios pero no excederá, en ningún caso, del cincuenta por ciento (50%) del costo de las obras o servicios. El porcentaje de la base imponible que corresponderá a cada beneficiario de la obra o servicio y las demás condiciones de procedencia se regirán por lo previsto en las respectivas ordenanzas. (Art. 183 LOPPM).

El pago que se haga por concepto de contribución por mejoras por los beneficios derivados de la valorización del inmueble en ocasión de ejecución de obras públicas, procede cuando por ejemplo, un ente público construye un jardín o plaza pública, pavimenta, ensancha, prolonga una calle, entre otros, suele haber inmuebles cercanos que se valorizan con el consiguiente enriquecimiento del propietario, en este sentido con base a esa circunstancia se estima equitativo gravar a esos beneficiarios y se constituye un tributo cuyo hecho generador se integra con el beneficio obtenido por la realización de una obra pública.

Esta contribución por mejoras se incluye dentro de los ingresos municipales, en el numeral 3° del artículo 179 de la CRBV, pero bajo la

forma de participación, al establecerse en dicho numeral como ingreso del ente: “la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estadales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos”. Ello llevaría a pensar que el Municipio puede, igualmente, tener participación en la contribución por mejoras que crearen el poder nacional o estadal, cuando así lo prevea la ley de creación de la contribución.

OBRAS FINANCIADAS POR LOS MUNICIPIOS

Podrán ser considerados obras y servicios financiados por los Municipios:

1. Los que ejecuten total o parcialmente los municipios dentro del ámbito de sus competencias para cumplir los fines que les estén atribuidos, a excepción de los que realicen a título de propietarios de sus bienes patrimoniales.
2. Los que realicen los municipios por haberles sido atribuidos o delegados por el Poder Nacional o Estadal.
3. Los que realicen otras entidades públicas o privadas concesionarios, con aportaciones económicas del Municipio. (Art.184 LOPPM).

Las cantidades recaudadas por la contribución especial por mejoras sólo podrán destinarse a recuperar los gastos de la obra o servicio por cuya razón se hubiesen exigido. (Art. 185 L0PPM).

COSTO DE LA OBRA O SERVICIO

El costo de la obra o servicio estará integrado, por los siguientes conceptos:

1. El costo de los proyectos, estudios, planes y programas técnicos.
2. El importe de las obras o de los trabajos de establecimiento o ampliación de los servicios.
3. El precio de los terrenos que hubieren de ocupar permanentemente las obras o servicios, salvo que se trate de bienes de uso público o de terrenos cedidos gratuitamente al Municipio.
4. Las indemnizaciones procedentes por expropiación o demolición de construcciones, obras, plantaciones o instalaciones, así como las que correspondan a los arrendatarios de los bienes que hayan de ser demolidos o desocupados. (Art. 187 LOPPM).

Sujetos Pasivos:

Son sujetos pasivos de las contribuciones especiales, las personas naturales o jurídicas propietarias de los inmuebles que resulten especialmente beneficiados por los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento o por la realización de las obras o el establecimiento o ampliación de los servicios municipales que originan la obligación de contribuir. (Art.186 LOPPM).

Como se sabe, los elementos de la obligación tributaria son: sujeto activo, sujeto pasivo, el objeto (prestación pecuniaria) y el presupuesto de hecho (que es el hecho imponible). La vinculación del sujeto pasivo al activo se produce siempre a través del hecho imponible, toda obligación tributaria nace de la realización de un hecho imponible.

El primer elemento que interviene en una relación tributaria es el sujeto. El sujeto es de dos clases, un sujeto activo y uno pasivo. Son sujetos activos porque tiene el derecho de exigir el pago de tributos, pero todos no tienen la misma amplitud. La Administración Nacional, Estadal y Municipal tiene sus limitaciones constitucionales que se analizarán en su oportunidad.

El sujeto activo es el acreedor en la obligación tributaria, es decir, es el sujeto de la potestad tributaria que coincide generalmente con el sujeto activo de la obligación tributaria, aunque no hay que confundir ambos sujetos. Generalmente, el sujeto activo de la obligación tributaria es el Estado, ya que la obligación tributaria es consecuencia del ejercicio del poder impositivo o tributario. El Estado es el sujeto por excelencia, en sus diversas manifestaciones: Nacional, Estadal y Municipal.

Pero a veces el Estado crea organismos especiales, dotados de recursos financieros y les concede facultades de exigir directamente las respectivas contribuciones, quienes carecen de potestad tributaria, pero son sujetos activos de las obligaciones tributarias por autorización estatal.

Base Imponible:

La base imponible de las contribuciones por mejoras se repartirá entre los sujetos pasivos beneficiados, para lo cual se tendrán en cuenta, entre otros, la clase y naturaleza de las obras y servicios, la ubicación de los inmuebles, los metros lineales de fachada, sus superficies, el volumen edificable de los mismos y su precio corriente en el mercado. El monto de la base imponible será determinado por el porcentaje en la correspondiente ordenanza. (Art. 188 LOPPM).

De acuerdo a esta norma, la base imponible, es aquella magnitud sobre la que se aplica la tarifa, determinada por la ley para cada caso, es decir es la base tributaria, susceptible de una expresión cuantitativa, definida por la ley, que mide alguna dimensión económica del hecho imponible y que debe aplicarse a cada caso concreto, según los procedimientos legales, a los efectos de liquidación del impuesto.

Hecho Generador:

El hecho generador o imponible, es el hecho jurídico tipificado previamente en la ley y cuya realización determina el nacimiento de una obligación tributaria. Entiéndase por obligación tributaria como el vínculo jurídico que nace de un hecho, acto o situación, al cual la ley vincula la obligación del particular (persona física o jurídica) de pagar una prestación pecuniaria. Se le ha llamado situación de hecho o soporte fáctico, presupuesto de hecho, hecho generador, hecho imponible. Es una situación de hecho que puede consistir en un estado de cosas o en un acontecimiento puramente material o económico, y bien puede revestir la forma de una relación jurídica, que hace nacer la obligación tributaria.

GESTIÓN Y RECAUDACIÓN

Cuando las obras y servicios de la competencia municipal sean realizados o prestados por un Municipio con la colaboración económica de otra entidad, y siempre que puedan ser impuestas contribuciones especiales con arreglo a lo dispuesto en esta ley, la gestión y recaudación de las mismas se hará por la entidad que convencionalmente tome a su cargo la dirección de las obras o el establecimiento o ampliación de los servicios. En cualquier caso, las entidades involucradas deberán uniformar criterios y efectuar una sola determinación al contribuyente (Art. 189 LOPPM).

ORDENANZA DE CREACIÓN

Las ordenanzas de creación de las respectivas contribuciones especiales contendrán, además de los elementos constitutivos del tributo, un procedimiento público que garantice la adecuada participación de los potenciales contribuyentes en la determinación de la obligación tributaria, el cual incluirá la previa consulta no vinculante con los potenciales contribuyentes para permitirles formular observaciones generales acerca de la realización de la obra o el establecimiento o ampliación de un servicio que

deba costearse mediante contribuciones especiales. La consulta contendrá la determinación del costo previsto de las obras y servicios, la cantidad a repartir entre los beneficiarios y los criterios de reparto y será expuesta al público por un período prudencial para la recepción de las observaciones y comentarios que se formularen, dentro de las condiciones que establecerá la ordenanza.

El pago que se haga por concepto de contribución por mejoras o contribución sobre plusvalía de propiedades por cambios en el uso o en la intensidad del aprovechamiento aceptará como rebaja el pago que corresponda efectuar en el mismo año por concepto de impuesto sobre inmuebles urbanos. (Art. 192 LOPPM).

Como se ha dicho, el Municipio provee el medio legal de hacer esa contribución un tributo legalmente concebido a través de una ordenanza que desarrolle la ley que recoja esta situación y que establezca los medios de crear el hecho imponible, la obligación tributaria, las exoneraciones y exenciones y las correspondientes sanciones, amén de señalar el organismo estadal a cargo de esa situación tributaria.

Esa ordenanza tiene por objeto el desarrollo y aplicación del régimen jurídico general de los ingresos tributarios de los Municipios provenientes de las contribuciones especiales por el uso y disfrute de las obras o servicios públicos municipales prestados por el gobierno municipal a través de cualquiera de sus poderes legítimamente constituidos, como también los organismos creados por éstos, y el uso de los bienes integrantes del patrimonio municipal.

La ordenanza, además de crear los tributos por concepto de contribuciones especiales por el uso y disfrute de obras o servicios públicos municipales recaudables en dinero o especies fiscales, define los hechos imponibles, hace la fijación de las alícuotas, determina la base de cálculo, indica los sujetos pasivos, establece el otorgamiento de las exenciones y exoneraciones, y fija los métodos de pago de las mencionadas tasas.

CAPÍTULO V
IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS

El impuesto sobre vehículos grava la propiedad de vehículos de tracción mecánica, cualesquiera sean su clase o categoría y sean propiedad de una persona natural residente o una persona jurídica domiciliada en el Municipio respectivo. (Art.193 LOPPM).

El impuesto para vehículos grava a toda persona natural o jurídica que sea propietaria de vehículos, destinado al uso o transporte de personas o cosas, que estén residenciadas o domiciliadas dentro de la jurisdicción de un Municipio.

Este impuesto aparece por primera vez en algunos países en los años treinta. En Francia, Reino Unido, Italia y Alemania, este gravamen es competencia del Poder Estadal, en otros como España y Venezuela su carácter es netamente local y es considerado un impuesto al patrimonio.

En la LOPPM se especifica que el impuesto sobre vehículos "grava la propiedad de vehículos de tracción mecánica cualesquiera sean su clase o categoría y sean propiedad de una persona natural residente o una persona jurídica domiciliada en el Municipio respectivo" (art. 193). Ello significa que el hecho imponible es la propiedad de un vehículo de tracción mecánica, aunque en otra disposición se asimila a los propietarios y, por tanto, son sujetos pasivos del tributo, el comprador en las ventas con reservas de dominio, quien tenga la opción de compra y el arrendatario en los arrendamientos financieros (art. 195). Por otra parte, se formaliza el criterio de que el tributo no se refiere a cualquier vehículo, sino a los de tracción mecánica, porque hasta hace poco subsistían ordenanzas que preveían gravámenes sobre vehículos de tracción de sangre (coches de caballos o carretas de bueyes).

SUJETOS RESIDENTES Y DOMICILIADOS

1. **Sujeto residente**: Es quien, siendo persona natural propietario o asimilado, tenga en el Municipio respectivo su vivienda principal. Se presumirá que este domicilio será el declarado para la inscripción en el Registro Automotor Permanente.
2. **Sujeto domiciliado:** Es quien, siendo persona jurídica propietaria o

asimilada, ubique en el Municipio de que se trate un establecimiento permanente al cual destine el uso del referido vehículo.

Se considerarán domiciliadas en el Municipio, las concesiones de rutas otorgadas por el Municipio respectivo para la prestación del servicio del transporte dentro del Municipio. (Art. 194 LOPPM).

A los fines del gravamen previsto en esta ley, podrán ser considerados contribuyentes asimilados a los propietarios, las siguientes personas:

1. En los casos de ventas con reserva de dominio, el comprador, aun cuando la titularidad del dominio subsista en el vendedor.
2. En los casos de opciones de compra, quien tenga la opción de comprar.
3. En los casos de arrendamientos financieros, el arrendatario. (Art. 195 LOPPM).

En la LOPPM, se incorporan normas precisas, aplicables de manera uniforme en todos los Municipios, sobre los conceptos de sujeto residente (persona natural) y sujeto domiciliado (persona jurídica con establecimiento permanente en el Municipio, al cual se destine el uso del vehículo). A estos efectos, en las disposiciones transitorias de la LOPPM se establece que el Ejecutivo Nacional deberá suministrar a los gobiernos locales la información relativa a la ubicación, por municipios, del domicilio o residencia de los propietarios de vehículos aptos para circular por vías terrestres, según conste en el Sistema Nacional de Registro de Tránsito y Transporte Terrestre.

COLABORACIÓN DE AUTORIDADES

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal instituye que los jueces, notarios y registradores cuyas oficinas se encuentren ubicadas en la jurisdicción del Municipio correspondiente, colaborarán con la Administración Tributaria Municipal para el control del cobro del tributo previsto en esta ley. A tal fin, cuando deban presenciar el otorgamiento de documentos de venta o arrendamiento financiero de vehículos que sean propiedad de residentes o domiciliados en ese Municipio, deberán exigir comprobante de pago del impuesto previsto en esta Subsección, sin perjuicio de la colaboración que pueda requerirse a oficinas notariales o registrales ubicadas en jurisdicciones distintas.

El daño ocasionado al Municipio debido a la contravención de esta norma será resarcido por el funcionario respectivo, con el valor del pago de la tasa vehicular correspondiente. (Art. 196 LOPPM).

Se establece la obligación de los jueces, notarios y registradores con oficinas ubicadas en la jurisdicción del Municipio, de exigir el comprobante de pago del impuesto (solvencia) para el otorgamiento de contratos de venta o de arrendamiento financiero de vehículos, y de no hacerlo dichos funcionarios responden personalmente por las sumas dejadas de cancelar al ente local.

El impuesto para vehículos grava a toda persona natural o jurídica que sea propietaria de vehículos, destinado al uso o transporte de personas o cosas, que estén residenciadas o domiciliadas dentro de la jurisdicción de un Municipio.

Para el sujeto residente es necesario tener su vivienda principal en el Municipio y para el sujeto domiciliado tener un establecimiento permanente en el mismo.

Las características de este tributo son:

1. Es un impuesto local municipal.
2. Es un impuesto real que no toma en cuenta la capacidad económica del contribuyente.
3. Es anual, se determina anualmente pero de paga trimestral.
4. Es indirecto, depende del uso del vehículo, capacidad, carga.
5. Es un impuesto al patrimonio, recae sobre el titular del bien.

La solvencia con el Fisco Municipal se acredita con la planilla de liquidación que acredita como prueba cierta de estar solvente. La Dirección General de Hacienda Municipal sólo otorgará esta solvencia cuando el contribuyente acredite haber cancelado las obligaciones correspondientes al año anterior y en curso, así como las multas que le hubieren sido impuestas y cualquier otra acreencia a que haya lugar.

El incumplimiento al pago del impuesto acarrea como sanción multas, más intereses de mora, pero bajo ningún concepto se debe impedir el libre tránsito o circulación del contribuyente o responsable. Caso contrario se estaría frente a una violación del artículo 50 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La prescripción de las acciones relacionadas con las obligaciones tributarias y sus accesorios prescriben a los 4 años, y a los 6 años cuando el contribuyente incumpla con los deberes formales.

Dentro de los tributos municipales, el conocido y constitucionalmente consagrado como Ordenanzas de Impuestos sobre Vehículos es de antiguo origen en el ordenamiento impositivo municipal venezolano. En la actualidad, cuando los vehículos, en especial los automotores, se han convertido en elemento indispensable de la forma de vida urbana, la importancia de este impuesto como fuente de ingreso local debe verse incrementado y la estructura y redacción del mismo ha de responder a una mayor y más adelantada técnica legislativa.

A la fecha, la recaudación generada por el impuesto no se corresponde con la importancia que el volumen de automotores le debe imprimir, esta situación tiene su origen en causas diversas, entre las cuales cabe señalar como de especial importancia, el anacronismo en los montos de las tarifas y en la clasificación que se hace de los vehículos a los fines de aplicar el impuesto, lo arcaico del sistema cuantificatorio de la base imponible que, al escoger el peso del vehículo u otro elemento distinto al valor del mismo, no atiende a la capacidad contributiva del sujeto, y la competencia desleal que, con el establecimiento de tarifas impositivas más bajas, suelen hacerse en los Municipios, creando así los perniciosos refugios impositivos, a los cuales, atraídos por las tarifas menores, acuden a pagar el impuesto propietarios de vehículos residentes en otros Municipios.

En el impuesto para vehículos aplicado hasta ahora, llama la atención, al igual que en los impuestos municipales, el excesivo costo de su determinación y recaudación que, en muchos casos, es mayor que el monto cobrado. De igual modo, merece observación el poco volumen de recaudación, a su vez determinado por los bajos montos de las tarifas del impuesto, las múltiples y costosas intervenciones de la Administración Tributaria Municipal en el procedimiento de determinación del monto del impuesto y el alto índice de evasión.

Por otra parte, la sencillez aparente de los impuestos municipales, entre ellos el de patente de vehículos, tiene como consecuencia el que los legisladores locales los creen y aprueben un poco a la ligera, lo estructure y redacte en forma simplista, sin definir exactamente los conceptos jurídico-tributarios que sería necesario conforme a una técnica legislativa aceptable. Sin embargo, hoy día, especialmente en atención a lo dispuesto y aprobado

en el Código Orgánico Tributario y en la propia Ley Orgánica del Poder Público Municipal, es preciso mejorar la técnica legislativa en la creación de los impuestos y, en consecuencia, estructurarlos con mayor precisión.

Las Ordenanzas que se presentan, son un intento sistematizado de superar la deficiencia detallada en los puntos anteriores. Así, en un esfuerzo por modernizar la estructuración que se le ha dado al impuesto hasta ahora y de definir con precisión los conceptos jurídicos tributarios que lo integran, se presentan estas ordenanzas cuyas características más resaltantes son las siguientes:

La definición del hecho imponible del impuesto de vehículos es un punto que, pese a la aparente sencillez y simplicidad con que se ha tratado hasta ahora, jurídicamente merece un tratamiento más complejo.

Las ordenanzas bajo diversas fórmulas de redacción expresan que los vehículos están sujetos al pago de un impuesto, sin definir cuál es el hecho imponible ya que evidentemente este no es la simple existencia del vehículo. En las ordenanzas, se expresa que el hecho imponible está constituido por el ejercicio de la titularidad de la propiedad de un vehículo en jurisdicción del Municipio y al efecto se indican los supuestos en los cuales se considera que dicha titularidad se ejerce en este Municipio. El establecimiento de estos supuestos está destinado, fundamentalmente, a dar concreción a un elemento que impida la evasión del impuesto.

Para completar la definición del hecho generador del impuesto se establece otro elemento el cual es el momento en que circunscribe ese hecho imponible, esto es, el momento en que se causa el impuesto. Las ordenanzas, en general, no establecen cuando surge el hecho generador o hecho imponible y si bien esto podría deducirse de la interpretación conjunta de las disposiciones relativas a la forma y oportunidad del pago es necesario precisar el momento en que se produce el hecho imponible y, en consecuencia, se causa el impuesto.

La base imponible es el elemento de la mayor importancia de esta materia. En las ordenanzas vigentes hasta ahora se adoptan como base de cuantificación diversos elementos: peso, número de puestos, uso, entre otros, ninguno de ellos vinculados con una manifestación real de capacidad contributiva, entendida esta como una manifestación de riqueza.

En los impuestos de vehículos establecidos, la base imponible más

razonable es la del valor del vehículo, a tal efecto, las ordenanzas escogen como base imponible el valor original del vehículo y entiende por tal el valor de compra-venta que el vehículo haya tenido en la operación originaria de adquisición, es decir, el valor del precio de venta que tuvo el vehículo en la primera operación de compra-venta.

Con el objeto de evitar la evasión fiscal y de facilitar la recaudación del impuesto, aspectos de vital importancia en este tipo de impuesto, las ordenanzas deben establecer el Registro de Vehículos y del Registro de Contribuyentes y la obligación de inscripción del vehículo y la notificación de todas las modificaciones que se produzcan en los vehículos.

Para hacer más fluidos los procedimientos y para rebajar los costos del proceso de determinación o liquidación del impuesto, las ordenanzas deben adoptar un sistema de autoliquidación en el cual se reduce al mínimo la intervención de la Administración Tributaria Municipal y se pone a cargo del sujeto pasivo la responsabilidad de determinar y liquidar el mismo su impuesto.

Para sustituir la ausencia de la declaración que debe tener el contribuyente se ha establecido un procedimiento de liquidación de oficio, en el cual la intervención de la Administración Tributaria Municipal suple la omisión del sujeto pasivo.

Uno de los problemas más graves generados por el impuesto de vehículos es la evasión producida por la competencia de más bajas tarifas que se establecen entre Municipios vecinos. La solución a un problema de esa naturaleza tiene como base esencial el compromiso que debe adoptarse entre los Municipios con el fin de evitar el establecimiento de esas tarifas competitivas.

CAPÍTULO VI
IMPUESTO SOBRE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

El impuesto sobre espectáculos públicos gravará la adquisición de cualquier boleto, billete o instrumento similar que origine el derecho a presenciar un espectáculo en sitios públicos o en salas abiertas al público. (Art. 197 LOPPM).

Tiene su origen en Venezuela, en el antiguo Impuesto Sobre el Valor de Billetes, publicado en la Gaceta Municipal número 5041 del 29 de octubre de 1936 del Distrito Federal, complementado con la Ordenanza sobre Policía de Espectáculos Cinematográficos y de Teatro del 23 de junio de 1941.

Se encuentra consagrado en el artículo 179 ordinal 2° de nuestra Carta Fundamental, por lo que se trata de una Potestad Tributaria Municipal Originaria. Igualmente determinado en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

La Base Imponible:

La base de cálculo o medición del tributo se establece en una suma fija según el espectáculo que se trate. Está fijada sobre el valor del billete o boleto de entrada. Generalmente se aplica sobre la totalidad de las entradas o boletos vendidos, que viene a ser un diez por ciento (10%) de ese total de boletos vendidos, dependiendo de lo que establezca la ordenanza.

Hecho Imponible:

El hecho imponible de este impuesto es la realización de un espectáculo público en la jurisdicción municipal correspondiente, que se configura con la asistencia del público al espectáculo o presentación. Cabe aclarar que el impuesto no recae sobre el empresario sino que debe ser sufragado por los asistentes al evento. Los empresarios están, por su parte, obligados al pago de la patente de industria y comercio sobre los ingresos brutos que deriven de la actividad que realizan.

El impuesto sobre espectáculos públicos, es el que grava la adquisición de cualquier boleto que origine el derecho a presenciar un espectáculo abierto al público, debiendo ser pagado por el adquirente del respectivo billete o boleto de entrada en el momento de adquisición, a través del correspondiente agente de recaudación.

El autor **Moya Millán**, en su obra Elementos de Finanzas Públicas y Derecho Tributario, (2006), define los espectáculos públicos como toda demostración, despliegue o exhibición de arte, cultura, deporte u otro que con habilidad, destreza o ingenio se ofrezca a los asistentes, bien en forma directa o mediante sistemas mecánicos o eléctricos de difusión y transmisión.

Sujeto Pasivo:

El impuesto sobre espectáculos públicos será pagado por el adquirente del respectivo billete o boleto de entrada en el momento de la adquisición. La empresa o empresario a cargo de quien esté el espectáculo podrá ser nombrada agente de percepción del impuesto en la ordenanza respectiva.

Los obligados a satisfacer la obligación tributaria derivada de este tributo son los asistentes al evento, los espectadores, quienes al adquirir los billetes, boletos o entradas, deben pagar en el precio del evento, el monto correspondiente al impuesto. Los empresarios fungen así como verdaderos agentes de retención del fisco municipal.

En la mayoría de las ordenanzas sobre la materia en estudio, la determinación del sujeto pasivo en calidad de contribuyente, se hace, como ya se mencionó, en cabeza de cada asistente al espectáculo o diversión, quien es el que paga el impuesto en el momento de adquirir el respectivo boleto o billete de entrada. En los casos de asistentes al espectáculo, portadores de pases o entradas de cortesía, se prevé que en las respectivas taquillas sean provistos de boletos especiales a los fines del pago del impuesto.

Los denominados empresarios de espectáculos o diversiones, personas naturales o jurídicas que de manera eventual o permanente asumen la dirección y gestión económica del espectáculo o diversión, que emiten la boletería, responden ante el Municipio por el cumplimiento de los deberes formales y demás exigencias requeridas en las respectivas ordenanzas, que van más allá de lo estrictamente tributario; son responsables directos, respecto a este tributo que pagan los espectadores, en calidad de agentes de percepción, al intervenir en los actos y operaciones relacionadas a la percepción del impuesto correspondiente. Tal carácter, en forma alguna le atribuye la condición de funcionario público. No obstante, son en efecto, los agentes perceptores del impuesto, y se les considera como tenedores del tributo correspondiente a todo billete que aparezca separado de su correspondiente matriz o talonario.

Según algunos doctrinarios, ciertas ordenanzas municipales le atribuyen

también el carácter de contribuyente a la empresa o empresario de espectáculos, al obligarle a cancelar un impuesto siempre que se presente un espectáculo público, con tres (3) días de anticipación a la presentación del acto, entretenimiento o diversión en jurisdicción del respectivo Municipio, y en el cual se cobra al espectador una cantidad de dinero por el boleto o billete de entrada.

De manera que, tenemos por una parte, que al producirse el primer hecho imponible, esto es, la realización de un espectáculo, en el cual el espectador, con el objeto de tener acceso al mismo, adquiere un boleto de entrada, se convierte en sujeto pasivo en calidad de contribuyente, porque es en él que será verificado el hecho imponible. En este primer supuesto, la empresa o empresario es también sujeto pasivo, pero en calidad de agente perceptor del tributo dejado en la taquilla por el espectador. Mientras que en el segundo hecho imponible señalado, el sujeto pasivo en calidad de contribuyente es la empresa o empresario que promueve el espectáculo público.

La determinación y liquidación del impuesto que deben pagar los asistentes al espectáculo, en el que la empresa o empresario es el perceptor, se hace al momento de finalizar la venta de los billetes o boletos de entrada, para lo cual los empresarios están obligados a mantener cerradas las taquillas, a los fines de preceder, ante un funcionario de la Administración Municipal, al contaje de los boletos de entrada vendidos y en consecuencia, a determinar el impuesto percibido a los efectos de su liquidación.

Al respecto, los Municipios suelen establecer un procedimiento administrativo por el cual exigen al empresario o empresa que promueve el acto, al momento que este solicita el respectivo permiso, una fianza o depósito a satisfacción de la Administración Municipal, a los fines de garantizar el pago de este impuesto.

La ordenanza de creación de este impuesto tiene por objeto además de crear el impuesto, regular y controlar la naturaleza, calidad, funcionamiento, orientación, presentación o exhibición de espectáculos públicos, diversiones, entretenimientos o similares por considerarse materia de orden público e interés social, a tal efecto se considera espectáculo público, todo evento, demostración, despliegue, exhibición, actividad, ejecución, realización o practica de arte, habilidad, destreza, capacidad, orientación o ingenio, con fines de diversión o distracción y mediante retribución o sin ella, que se ofrezca al público en lugares o locales abiertos o cerrados, tales como: teatros, cinematógrafos, anfiteatros, estadios, estudio de radio y televisión,

discotecas, clubes, hoteles, salas de fiestas, restaurantes, salas tascas, centros nocturnos, parques, avenidas, estacionamientos, plazas y similares, bien en forma directa (humana), bien mediante sistemas mecánicos, eléctricos, electrónicos, electromagnéticos, accionados por cualquier mecanismo de difusión o transmisión. Así como también toda exposición, ferias o fiestas de cualquier naturaleza que se realicen en este Municipio y, en general, cualesquiera otras actividades que conformen eventos de recreación o exhibiciones públicas, derivando por las mismas un beneficio para el interesado en su ejecución, salvo las excepciones previstas en esta ordenanza. Queda entendido que lo aquí señalado no reviste carácter taxativo, sino meramente enunciativo, por lo que se aplicará esta ordenanza a cualquier espectáculo público, en cualquier establecimiento, bajo cualquier modalidad.

CAPÍTULO VII
IMPUESTO SOBRE JUEGOS Y APUESTAS LÍCITAS

El impuesto sobre juegos y apuestas lícitas se causará al ser pactada una apuesta en jurisdicción del respectivo Municipio. Se entiende pactada la apuesta con la adquisición efectuada, al organizador del evento con motivo del cual se pacten o a algún intermediario, distribuidor o cualquier otro tipo de agente en la respectiva jurisdicción, de cupones, vales, billetes, boletos, cartones, formularios o instrumentos similares a éstos que permitan la participación en rifas, loterías o sorteos de dinero o de cualquier clase de bien, objeto o valores, organizados por entes públicos o privados. Igualmente, se gravarán con este impuesto las apuestas efectuadas mediante máquinas, monitores, computadoras y demás aparatos similares para juegos o apuestas que estén ubicados en la jurisdicción del Municipio respectivo. (Art.199 LOPPM).

Este impuesto tiene su origen o nacimiento en el año 1978 con la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que faculta a los Municipios para gravar los juegos y apuestas lícitas que se realicen en su territorio. La Constitución de 1999 le otorgó carácter constitucional.

Son actividades reguladas que consisten en sorteos de cualquier clase de objeto por medio de cupones, vales, boletos, cédulas, máquinas de juegos, billetes, formularios o cualquier otro sistema similar a estos que sean ofrecidos en venta al público.

Este impuesto es de competencia municipal, se considera causado con ocasión de la realización de juegos de envite o azar legalmente autorizados, dentro de la jurisdicción del Municipio que emita la ordenanza. A los efectos de su aplicación quedan sometidos: las loterías, bingos, carreras de caballos, apuestas instantáneas efectuadas sobre estas, máquinas de juegos de cualquier tipo, riñas de gallos, partidos de fútbol, de baseball, de boxeo, u otros eventos deportivos que por su realización se efectúen a través de señales satelitales y/o cualquier pantalla audiovisual, así como cualquier otro juego permitido dentro de la jurisdicción del Municipio.

Sujeto Pasivo:

El apostador es el contribuyente del impuesto sobre juegos y apuestas lícitas, sin perjuicio de la facultad del Municipio de nombrar agentes de percepción a quienes sean los organizadores del juego, los selladores de

formularios o los expendedores de los billetes o boletos correspondientes, en la respectiva jurisdicción.

El sujeto pasivo es el que adquiere y/o compra los billetes, boletos, tickets o derechos para participar en juegos, loterías, rifas o cualquier otra apuesta lícita. Son sujetos pasivos del tributo en calidad de agentes de percepción, en los términos del artículo 27 del Código Orgánico Tributario, aquellas personas naturales o jurídicas, o entidades o colectividades a las que el derecho atribuya calidad de sujeto de derecho o que constituyan una unidad económica, dispongan de patrimonio y tengan autonomía funcional, dedicadas a la organización de los eventos, distribución y venta de los billetes, boletos, ticket o derechos para participar en juegos, loterías, rifas o cualquier otra apuesta lícita.

Base Imponible:

La base imponible del impuesto sobre juegos y apuestas lícitas la constituye el valor de la apuesta. Las ganancias derivadas de las apuestas sólo quedarán sujetas al pago de impuestos nacionales, de conformidad con la ley. (Art. 201 LOPPM).

Hecho Generador:

Hecho Generador: Es el ejercicio habitual, en jurisdicción de un Municipio y al pago de los tributos en ella establecidos, es el hecho de pactar una apuesta o la adquisición formalizada ante el ente organizador de billetes, vales, boletos, cartones o instrumentos similares con motivo de la realización manual o mediante equipos electrónicos de sorteos, apuestas y cualquier otra actividad que se efectué en sistema de juegos lícitos, en jurisdicción del Municipio. Cuando se trate de juegos y apuestas lícitas que se pacten o se registren por medio de sistemas computarizados o similares, el impuesto se causará al momento de cerrarse la recepción de las jugadas o apuestas para cada sorteo o sesión de apuestas.

CAPÍTULO VIII
IMPUESTO SOBRE PROPAGANDA Y PUBLICIDAD COMERCIAL

El impuesto sobre propaganda y publicidad comercial grava todo aviso, anuncio o imagen que con fines publicitarios sea exhibido, proyectado o instalado en bienes del dominio público municipal o en inmuebles de propiedad privada siempre que sean visibles por el público, o que sea repartido de manera impresa en la vía pública o se traslade mediante vehículo, dentro de la respectiva jurisdicción municipal.

A los efectos de este tributo, se entiende por propaganda comercial o publicidad todo aviso, anuncio o imagen dirigido a llamar la atención del público hacia un producto, persona o actividad específica, con fines comerciales. (Art.203 LOPPM).

El impuesto de publicidad y propaganda es eminentemente local, indirecto, porque no toma para su determinación exterioridades directas de capacidad contributiva, como lo son la renta y el patrimonio, sino que toma para su determinación una manifestación indirecta, tal como es la actividad publicitaria comercial que realizan los eventuales sujetos pasivos en un determinado Municipio. Es un impuesto real, porque no toma en cuenta la capacidad contributiva global o general del sujeto obligado, sino una manifestación objetiva de riqueza, prescindiendo de consideraciones personales. (J. Eliézer Ruiz. Derecho Tributario Municipal).

El Sujeto Pasivo:

El contribuyente de este tributo es el anunciante. Se entiende por anunciante la persona cuyo producto o actividad se beneficia con la publicidad. Podrán ser nombrados responsables de este tributo, en carácter de agentes de percepción, las empresas que se encarguen de prestar el servicio de publicidad, los editores o cualquier otro que, en razón de su actividad, participe o haga efectiva la publicidad. (Art. 204 LOPPM).

Es el anunciante dueño del producto que encomendó la propaganda, es sujeto pasivo de la obligación tributaria en calidad de contribuyente, toda persona natural o jurídica propietaria de los bienes, servicios o establecimientos objeto de la publicidad, es decir el anunciante. Son también contribuyentes en calidad de responsables, las personas naturales o jurídicas que realicen, promuevan, ordenen, o paguen por su cuenta o a nombre de

terceros, cualquiera de las operaciones que integran la actividad publicitaria, los que ejercen esta actividad son llamados publicistas. En todo caso, las ordenanzas establecen regulaciones específicas para el ejercicio de la actividad publicitaria, tales como la inscripción en registros especiales y autorización para actuar en calidad de publicistas.

El Hecho Imponible:

El ejercicio de la actividad publicitaria. Se entiende por publicidad la comunicación de un mensaje destinado a informar al público sobre la existencia de productos o servicios, divulgado por un medio pagado y emitido con fines comerciales.

La Base Imponible:

Va a depender de lo que escoja el legislador local, puede ser medida en cualquier magnitud o parámetro de cálculo, ya sean unidades, metros cuadrados, tiempo de ejecución y la periodicidad.

REQUISITOS PARA INSTALAR Y EXHIBIR PUBLICIDAD COMERCIAL EN UN MUNICIPIO

Los requisitos para instalar, exhibir vallas, avisos luminosos y aviso de identificación en un Municipio son:

1. Solicitar el respectivo permiso por ante la Dirección de Control Urbano, Unidad de Protección Ambiental y Urbana, Conformación de Instalación de Elementos Publicitarios.
2. La publicidad deberá generalmente ser expresada en el idioma castellano. Se permite el uso de idiomas extranjeros cuando se trata de palabras sin traducción y las referentes a nombres propios, marcas de fábricas o denominaciones comerciales debidamente registradas. Como caso excepcional la traducción del texto del mensaje podrá utilizarse, siempre y cuando este pueda ser de interés para las personas que hablen un idioma extranjero.
3. Conservar y mantener limpia el área circundante y cumplir labores de ornato en el terreno municipal donde se encuentra colocada la valla.

Se entiende por valla toda publicidad en forma de cartel, anuncio o similar, impreso, pintado o formado por materiales que representen letras,

figuras, símbolos o signos o permanecer a la vista del público, para publicitar un bien o servicio.

Las vallas solo podrán colocarse:

1. En los inmuebles ubicados en áreas no zonificadas como residencial, de acuerdo con los planos de zonificación.
2. Sobres las azoteas y techos de las edificaciones ubicadas en zonas no residenciales.
3. En los frentes de los edificios, de plano y adosado a la fachada del local, cuyo espesor no sea mayor de treinta (30) centímetros y a una altura no menor de dos metros veinte centímetros (2,20 mts).

Los avisos luminosos son aquellos avisos, cuyo diseño estuviere formado por bombillos o tubos iluminados (tubos con gas neón), aquellos cuya iluminación se encuentra en el interior de su estructura o los que se realizan mediante la proyección de anuncios fijos o cambiantes en los lugares abiertos al público. Se requiere además de los requisitos generales exigidos por la Alcaldía Municipal respectiva, la factibilidad del servicio eléctrico de la empresa de suministro de energía eléctrica.

Los avisos de identificación son aquellos que dan noticia del nombre de la empresa donde se instalan y de la actividad que realiza. Al solicitar el permiso, se debe consignar los siguientes documentos:

1. Plano de ubicación del inmueble y anuncio.
2. Fotografía del inmueble y del anuncio.
3. Constancia emitida por la empresa que elaboró el anuncio, indicando las dimensiones de éste.
4. Presentar ante la Dirección de Ingeniería Municipal un estudio firmado por un ingeniero civil especialista en cálculo de estructura, sobre las características de la valla proyectada y la del inmueble, para constatar el grado de seguridad.

Prohibiciones:

Se prohíbe la publicidad:

1. Que sea contraria al orden público, la seguridad social, la moral y las buenas costumbres.
2. Que pretenda mostrar como inofensiva el consumo de bebidas alcohólicas, cigarrillos y demás derivados del tabaco o que utilicen

figuras o modelos que se asocien con menores de edad o en actividades atléticas, de manera indirecta.
3. Que utilicen los símbolos patrios.
4. En las paredes interiores o exteriores de los cementerios, teatros de propiedad privada.
5. En plazas o plazoletas, parques infantiles y paseo peatonal.

En Venezuela existe una serie de prohibiciones y limitaciones a la publicidad y propaganda, establecidas en leyes y ordenanza municipales, las cuales tienes su fundamento en el Artículo 117 Constitucional que consagra: Todas las personas tendrán derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, así como a una información adecuada y no engañosa sobre el contenido y características de los productos y servicios que consumen, a la libertad de elección y a un trato equitativo y digno. La ley establecerá los mecanismos necesarios para garantizar esos derechos, las normas de control de calidad y cantidad de bienes y servicios, los procedimientos de defensa del público consumidor, el resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la violación de estos derechos.

CAPÍTULO IX
IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

El impuesto de Patente de Industria y Comercio como se denominaba anteriormente, se remonta a la época medieval, cuando los señores feudales o soberanos entregaban una carta-patente a sus súbditos, que era una autorización para que el súbdito ejerciera una determinada actividad ya sea industrial, comercial o un oficio y era considerada una verdadera tasa, que era la contraprestación del servicio que prestaba el soberano al permitir que el vasallo realizara sus actividades. En nuestra Constitución o Carta Magna aparece desde el año de 1830. A partir de la entrada en vigencia de la Constitución del año 1999, deja de denominarse Patente de industria y comercio, y adquiere el nombre de impuesto sobre actividades económicas, de industria, comercio, servicios o de índole similar.

La Ley Orgánica del Poder Municipal (2010), consagra este gravamen con el nombre de impuesto sobre actividades económicas, aunque existen todavía ordenanzas que mantienen la denominación de Patente de industria y Comercio.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela sanciona su Principio Legal en el artículo 179, numeral 2°: “Los Municipios tendrán los siguientes ingresos: Las tasas por el uso de sus bienes o servicios, las tasas administrativas por licencias o autorizaciones, los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución.”

A partir de 1999 la estructura constitucional del Estado Venezolano, ha dado mayor importancia al Poder Público Municipal, en lo relativo a su autonomía y en cuanto a sus ingresos propios, definiendo las competencias de la Nación, los Estados y Municipios.

La norma constitucional, abarca el régimen regulador del Municipio sobre el ejercicio de las actividades económicas que se realizan en o desde su ámbito territorial, ampliando la potestad tributaria originaria atribuida a estos entes. De allí que, se le atribuyó a los Municipios como ingreso el Impuesto sobre Actividades Económicas de Industria, Comercio, Servicios o de Índole Similar, consolidándose como un sistema tributario local.

De esta forma, todas las personas que lleven a cabo una actividad

industrial, comercial o de naturaleza similar están obligadas a obtener una licencia municipal y pagar el impuesto sobre actividades económicas, en la jurisdicción municipal donde se ejerzan sus actividades.

En fin, el impuesto sobre actividades económicas, es un impuesto municipal, local o territorial, que grava la actividad lucrativa que produce el ejercicio de la industria, servicio, comercio o de índole similar. Es un impuesto directo, ya que grava manifestaciones mediatas de riquezas, al aplicarse directamente sobre los ingresos brutos. Es un impuesto proporcional, ya que se fundamenta en la aplicación de una alícuota fija por cada tipo de actividad.

A continuación se resumen los aspectos más importantes del Impuesto sobre las Actividades Económicas contenidos en la LOPPM:

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal dispone que se consideran actividades económicas, el ejercicio habitual en la jurisdicción del Municipio de cualquier actividad lucrativa, incluyendo el comercio eventual o ambulante. Este impuesto se causa con independencia de los tributos previstos en otras leyes y es distinto a los tributos que corresponden al Poder Nacional o Estadal sobre la producción, el consumo específico o al ejercicio de una actividad en particular. Es el ejercicio de cualquier actividad lucrativa de carácter independiente, aun cuando dicha actividad se realice sin la previa obtención de licencia, sin menoscabo de las sanciones que por esa razón sean aplicables.

El período impositivo de este impuesto coincidirá con el año civil y los ingresos gravables serán los percibidos en ese año, sin perjuicio de que puedan ser establecidos mecanismos de declaración anticipada sobre la base de los ingresos brutos percibidos en el año anterior al gravado y sin perjuicio de que pueda ser exigido un mínimo tributable consistente en un impuesto fijo, en los casos en que así lo señalen las ordenanzas. (Art. 205 LOPPM).

ELEMENTOS DEL TRIBUTO

Hecho Imponible:

El hecho imponible es el presupuesto establecido por la ley para tipificar el tributo cuya realización origina el nacimiento de una obligación, la de pagar el impuesto. Igualmente, cuando la riqueza gravada u objeto material se encuentra establecida en la ley tributaria y realización de un hecho

determinado produce un efecto jurídico que en la doctrina recibe el nombre de supuesto de hecho o hecho imponible.

En tal sentido, el hecho imponible del impuesto a las actividades económicas lucrativas es el ejercicio habitual u ocasional de una actividad lucrativa de carácter independiente, realizada en el espacio territorial de un Municipio, vinculado o no a un local, oficina comercial, industrial o espacio físico donde efectuar dicho ejercicio.

Cabe destacar, que el impuesto sobre actividades económicas se grava con independencia de que el territorio o espacio en el cual se desarrolle la actividad lucrativa sea del dominio público o del dominio privado de otro ente territorial o se encuentre cubierto por aguas.

El hecho imponible es el supuesto designado por la ley como generador de la obligación tributaria, en el caso del impuesto sobre actividades económicas, consiste en el ejercicio de un comercio, de una industria, de una actividad lucrativa.

Base Imponible:

La base imponible aplicable al ejercicio de la actividad económica, industrial, comercial, de servicios o de índole similar es el monto de los ingresos brutos obtenidos efectivamente por el contribuyente durante el período impositivo correspondiente por el ejercicio de las actividades económicas u operaciones realizadas en la jurisdicción de un determinado Municipio, de acuerdo con las disposiciones implícitas en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal o en los acuerdos o convenios celebrados.

La base imponible o base de cálculo, consiste en los ingresos brutos o en el monto de las ventas o de las operaciones efectuadas, como índice para medir la actividad lucrativa y aplicar el gravamen correspondiente.

Alícuota:

La alícuota o tarifa aplicable a los ingresos brutos obtenidos, se encuentra establecida en el clasificador de actividades económicas, el cual varía, dependiendo de la actividad o actividades desarrolladas. La alícuota es proporcional y se fija igualmente un mínimo tributable en Unidades Tributarias (U.T).

Sujeto Activo:

El sujeto activo o ente acreedor del Impuesto es la Administración

Tributaria Municipal.

Sujeto Pasivo:

Es el contribuyente o responsable del pago del impuesto, en calidad de industrial o comerciante, siempre y cuando realice una actividad lucrativa comercial, industrial, de servicios o de índole similar con fines de lucro en el Municipio, de manera habitual en una industria, comercio, local u oficina.

Es por ello que el contribuyente es el sujeto pasivo respecto del cual se verifica el hecho imponible de la obligación tributaria y el responsable es el sujeto pasivo que sin tener la condición de contribuyente debe por disposición legal cumplir con las obligaciones que le han sido atribuidas.

Esta condición recae sobre los siguientes entes:

Sobre las personas naturales, jurídicas o entidades o colectividades que constituyan una unidad económica, dispongan de patrimonio y tengan autonomía funcional, que sean propietarias o responsables de empresas o establecimientos que ejerzan actividades comerciales, industriales, financieras o de servicios de carácter comercial.

Sobre los distribuidores, agentes, representantes, comisionistas, consignatarios, intermediarios, consignatarios al mayor y detal y a las personas que ejerzan en nombre o por cuenta de otros, las actividades a que se refiere la ley, respecto a la obligación tributaria que se genere para la persona en cuyo nombre actúan, sin perjuicio de su condición de contribuyente por el ejercicio de las actividades que realicen en nombre propio.

Este impuesto se causa por los ingresos brutos efectivamente percibidos en el período impositivo por las actividades económicas desarrolladas en el municipio, siempre que el contribuyente no esté obligado a restituirlo.

Es necesario aclarar que no forman parte de la base imponible los ingresos siguientes:

1.- El Impuesto al Valor Agregado.
2.- Los subsidios o beneficios fiscales otorgados por el Poder Nacional o Estadal.

3.- Los ajustes contables del valor de los activos por aplicación de las normas de ajuste por inflación previstas en la Ley de Impuesto sobre las Rentas, siempre que no se haya realizado o materializado como ganancia en el ejercicio.
4.- El producto de la enajenación de activos fijos y del fondo de comercio.
5.- Las indemnizaciones por siniestros recibidas de empresas de seguros.
6.- El ingreso bruto atribuido a otro Municipio, hasta el porcentaje establecido en los acuerdos celebrados entre dichos Municipios, en caso de que se hayan celebrado dichos acuerdos.

De igual manera, se admite la deducción de la base imponible: las devoluciones de bienes o anulaciones de contratos de servicios, los descuentos y lo pagado a otra entidad político territorial por regalías, impuestos al consumo selectivo o sobre actividades económicas específicas.

IMPUESTO DISTINTO A LOS TRIBUTOS NACIONALES Y ESTADALES

Como se ha dicho, este impuesto es distinto a los tributos que corresponden al Poder Nacional o Estadal sobre la producción o el consumo específico de un bien, o al ejercicio de una actividad en particular y se causará con independencia de éstos. En estos casos, al establecer las alícuotas de su impuesto sobre actividades económicas, los Municipios deberán ponderar la incidencia del tributo nacional o estadal en la actividad económica de que se trate. (Art. 206 LOPPM).

Esta norma tiene su fundamento en el artículo 180 constitucional que dispone que la potestad tributaria que corresponde a los Municipios es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que esta Constitución o las leyes atribuyan al Poder Nacional o Estadal sobre determinadas materias o actividades.

Las inmunidades frente a la potestad impositiva de los Municipios, a favor de los demás entes políticos territoriales, se extiende sólo a las personas jurídicas estatales creadas por ellos, pero no a concesionarios ni a otros contratistas de la Administración Nacional o de los Estados.

La disposición constitucional tiene su fundamento en evitar la posibilidad de existir impuestos nacionales y locales sobre una misma actividad, la

posibilidad de tributación local en casos de materias reguladas por el Poder Nacional y la exclusión tributaria para concesionarios de servicios públicos.

ACTIVIDAD SIN FINES DE LUCRO

Para que una actividad sin fines de lucro no esté sujeta al impuesto, el beneficio económico obtenido debe ser reinvertido en el objeto de asistencia social de la entidad y en ningún caso repartido entre sus asociados o socios. (Art. 207 LOPPM).

De acuerdo a esta norma, las organizaciones que no tienen como objetivo el lucro económico, esto es que, a diferencia de las empresas, los ingresos que generan no son repartidos entre sus socios, sino que se destinan a su objeto social. En consecuencia, los ingresos que obtienen y que solo estén constituidos por cuotas sociales que aportan sus asociados, para el financiamiento de las actividades sociales que realizan, no constituyen renta para los efectos tributarios, como asimismo, todo otro ingreso que una ley determinada tipifique como no constitutivo de renta tributable.

Dentro de este grupo de contribuyentes se consideran:

- Fundaciones.
- Consejos Comunales.
- Colegios Gremiales.
- Cooperativas.
- Otras instituciones cuyo objeto no es el lucro económico.

En consecuencia, y conforme a la definición general anterior, en la medida que este tipo de organizaciones, ejecuten actos, operaciones o actividades que le generen una utilidad que se encuentre comprendida en el concepto de renta definido para los efectos tributarios, se encuentran afectas a los impuestos municipales.

ACTIVIDAD INDUSTRIAL, COMERCIAL E INDUSTRIAL

Para los efectos de este tributo, la ley (Art. 209 LOOPM), establece las siguientes definiciones:

1. **Actividad Industrial:** Toda actividad dirigida a producir, obtener, transformar, ensamblar o perfeccionar uno o varios productos

naturales o sometidos previamente a otro proceso industrial preparatorio.

2. **Actividad Comercial:** Toda actividad que tenga por objeto la circulación y distribución de productos y bienes, para la obtención de ganancia o lucro y cualesquiera otras derivadas de actos de comercio, distintos a servicios.
3. **Actividad de Servicios:** Toda aquella que comporte, principalmente, prestaciones de hacer, sea que predomine la labor física o la intelectual. Quedan incluidos en este renglón los suministros de agua, electricidad, gas, telecomunicaciones y aseo urbano, entre otros, así como la distribución de billetes de lotería, los bingos, casinos y demás juegos de azar. A los fines del gravamen sobre actividades económicas no se considerarán servicios, los prestados bajo relación de dependencia.

Ahora bien, la actividad comercial a los fines de este tributo es aquella que tiene por objeto la circulación y distribución de productos bienes y servicios entre productores y consumidores, para la obtención de lucro o remuneración y los derivados de los actos de comercio considerado como tales considerado por la legislación mercantil.

La actividad industrial es aquella dirigida a producir, obtener, transformar o perfeccionar uno o varios productos o sometidos ya a otro proceso preparatorio. Este es el elemento central del hecho imponible y para considerarlo verificado, es que esa actividad industrial o comercial, sea ejercida por el sujeto, dado que sólo ese ejercicio pueda dar lugar al nacimiento de la obligación tributaria.

El propósito de lucro y el ámbito territorial actúan como condicionantes o complementarios del ejercicio de la actividad industrial o comercial.

El ejercicio o propósito con fines de lucro o remuneración está implícito en el ejercicio de la actividad industrial o comercial y se define como el ejercicio de cualquier actividad comercial, comercial o de índole similar cuando con ello se busca la obtención de un beneficio material e independientemente que ese beneficio: ganancia, provecho, utilidad o rendimiento, favorezca directa o exclusivamente a quien realiza la actividad, o que el lucro en sí mismo no se logre. Es decir, este impuesto al tomar como base imponible o de cálculo el monto de la venta o el ingreso bruto, no toma en cuenta el resultado final en el ejercicio económico del sujeto pasivo. No va a tomar en cuenta para la cuantificación del impuesto, si el cierre del período

considerado hubo pérdida o ganancia, si la actividad resulto lucrativa o no.

La actividad comercial, industrial, económica de índole similar es ejercida en el ámbito de un Municipio determinado cuando una de sus operaciones o actos fundamentales que la determinan ha incurrido en su jurisdicción.

La territorialidad del impuesto de actividades económicas está referido a la jurisdicción de un Municipio en particular, es decir, que ese impuesto es sólo aplicable a las actividades comerciales, industriales o económicas de índole similar que se desarrollan en el ámbito de determinado Municipio.

En relación con el alcance de la competencia territorial de los Municipios para recaudar este impuesto, la extinta Corte Suprema de Justicia ha sostenido: "Que lo importante es la ubicación del establecimiento comercial donde éste ejerza la actividad industrial o comercial y no la jurisdicción donde la mercancía es vendida. El hecho generador del impuesto municipal que grava la actividad comercial es el ejercicio de esa actividad lucrativa no sólo en, sino desde la localidad donde rija la ordenanza que lo establece."

Ahora bien, a los fines de determinar la realización del hecho imponible, se han generado las siguientes hipótesis:

- Si quien ejerce la actividad tiene establecimiento o sede ubicada en Municipio determinado, aun cuando posea agentes o vendedores que recorran otras jurisdicciones municipales ofreciendo los productos objeto de la actividad que ejerce. En este caso, toda actividad que se ejerza y el movimiento económico que se genere deberán referirse al establecimiento único de la empresa, por lo que el impuesto municipal por esa actividad lucrativa deberá pagarse en el Municipio donde se encuentre ubicado el establecimiento.
- Si quien ejerce la actividad posee diversas sedes ubicadas en Municipios distintos, o si tiene en estas empresas o corresponsables que sirvan de agentes, vendedores o representantes, en este caso será necesario dividir la actividad comercial, de manera de imputar a cada sede la actividad y, consecuencialmente, las ventas localizadas en la localidad respectiva, en cuyo supuesto, el impuesto municipal deberá pagarse en cada jurisdicción y por el monto de las ventas imputables a las sedes respectivas, para la cual es necesario tomar en cuenta aspectos, tales como la forma de facturar y de contabilizar las ventas, así como cualquier otro que sea relevante a este fin.

Base Imponible:

La base imponible del impuesto sobre actividades económicas está constituida por los ingresos brutos efectivamente percibidos en el período impositivo correspondiente por las actividades económicas u operaciones cumplidas en la jurisdicción del Municipio o que deban reputarse como ocurridas en esa jurisdicción de acuerdo con los criterios previstos en esta ley o en los acuerdos o convenios celebrados a tales efectos. (Art. 210 LOPPM).

Como se ha afirmado, la base imponible aplicable al ejercicio es el monto de los ingresos brutos obtenidos efectivamente por el contribuyente durante el período impositivo correspondiente por el ejercicio de las actividades económicas u operaciones realizadas en la jurisdicción de un determinado Municipio.

La norma establece que la base imponible es la cantidad sobre la cual debe aplicarse la alícuota del impuesto, cantidad constituida por ingresos brutos efectivamente percibidos, con esta disposición se elimina una práctica de algunos Municipios de incluir en la base imponible todos los ingresos causados, pero no cobrados en el período gravable.

INGRESOS BRUTOS

Se entiende por ingresos brutos, todos los proventos o caudales que, de manera regular, reciba el contribuyente o establecimiento permanente por causa relacionada con las actividades económicas gravadas, siempre que no se esté obligado a restituirlo a las personas de quienes hayan sido recibidos o a un tercero y que no sean consecuencia de un préstamo o de otro contrato semejante. (Art. LOPPM 211).

Se consideran ingresos brutos los beneficios económicos que obtiene una persona natural o jurídica por cualquier actividad que realice, sin tomar en consideración los costos o deducciones en que haya incurrido para obtener dichos ingresos.

El ingreso bruto global de acuerdo a lo establecido en la Ley de Impuestos sobre las Rentas, está constituido por todas las rentas obtenidas por el contribuyente en el ejercicio de cualquiera de las actividades de venta de bienes y servicios, con las siguientes excepciones:

- Los provenientes de la enajenación de la vivienda principal.
- Arrendamiento.

- Los proventos regulares o accidentales, producidos por el trabajo, bien sea bajo relación de dependencia, o por el libre ejercicio de profesiones no mercantiles.

Cabe destacar, que la oportunidad en la cual un enriquecimiento se considera disponible para su beneficiario, no sólo interesa a los fines de cumplir con uno de los requisitos esenciales para que un ingreso sea gravable, sino también influirá sobre la oportunidad en la cual se considerarán deducibles los gastos imputables a dicho ingreso, debido a que los ingresos y gastos deberán estar pagados a los fines de admitir su deducibilidad.

La ley regula aquellos casos en los cuales las agencias de publicidad, administradoras y corredoras de bienes inmuebles, corredores de seguro, agencias de viaje y demás contribuyentes que perciban comisiones o demás remuneraciones similares, se entenderá como ingreso bruto sólo el monto de los honorarios, comisiones o demás remuneraciones similares que sean percibidas.

La jurisprudencia tributaria patria, sin duda alguna, ha influido en la interpretación de esta norma. Para fines didácticos, se recomienda la lectura de las sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia Nº 02-0493 del 19-02-2004 y de la Sala Político Administrativa Nº 2006 del 20-09-2007.

El artículo 212 (LOPPM) dispone que el Ejecutivo Nacional o Estadal, debe tomar en cuenta el costo del impuesto municipal en la fijación del margen de utilidad conferido a los servicios o productos cuyo precio es fijado por éste. A estos fines, la alícuota impositiva aplicable de manera general a todos los municipios, será la fijada en la Ley de Presupuesto Anual, a proposición del Ejecutivo Nacional.

De conformidad con los artículos 183 y 302 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las actividades económicas de venta de productos provenientes de la manufactura o refinación del petróleo ejecutada por una empresa del Estado, no estarán sujetas al pago de impuestos sobre actividades económicas, no quedan incluidos aquellos productos que se obtengan de una transformación ulterior de bien manufacturado por la empresa del Estado.

El impuesto sobre actividad económica de suministro de electricidad deberá ser soportado y pagado por quien presta el servicio.

El Estado Venezolano por mandato del Constituyente se reserva el uso comercial para defender las actividades de las empresas nacionales públicas y en cumplimiento de ese mandato como lo consagra el artículo 302 constitucional se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico. El Estado promoverá la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, con el fin de asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo

En el caso de actividades económicas sometidas al pago de regalías o gravadas con impuestos a consumos selectivos o sobre actividades económicas específicas, debidos a otro nivel político territorial, los Municipios deberán reconocer lo pagado por esos conceptos como una deducción de la base imponible del impuesto sobre actividades económicas, en proporción a los ingresos brutos atribuibles a la jurisdicción municipal respectiva.

En estos casos, el Ejecutivo Nacional podrá proponer, para su inclusión en la Ley de Presupuesto Anual, tanto las alícuotas del impuesto sobre actividades económicas como las aplicables por impuestos al consumo selectivos o sobre actividades económicas específicas que correspondan al nivel nacional o estadal de gobierno, a fin de lograr una mejor armonización entre los dos tipos de tributos.

RUBROS QUE NO FORMAN LA BASE IMPONIBLE

No forman parte de la base imponible:

1. El Impuesto al Valor Agregado o similar, ni sus reintegros cuando sean procedentes en virtud de la ley.
2. Los subsidios o beneficios fiscales similares obtenidos del Poder Nacional o Estadal.
3. Los ajustes meramente contables en el valor de los activos, que sean resultado de la aplicación de las normas de ajuste por inflación previstas en la Ley de Impuesto sobre la Renta o por aplicación de principios contables generalmente aceptados, siempre que no se hayan realizado o materializado como ganancia en el correspondiente ejercicio.

4. El producto de la enajenación de bienes integrantes del activo fijo de las empresas.
5. El producto de la enajenación de un fondo de comercio de manera que haga cesar los negocios de su dueño.
6. Las cantidades recibidas de empresas de seguro o reaseguro como indemnización por siniestros.
7. El ingreso bruto atribuido a otros Municipios en los cuales se desarrolle el mismo proceso económico del contribuyente, hasta el porcentaje que resulte de la aplicación de los acuerdos de coordinación y armonización tributaria, cuando éstos hayan sido celebrados..

Cabe destacar que estos rubros no forman parte de la actividad habitual y lucrativa del contribuyente. Son supuestos de no incidencia tributaria porque no tienen relación con la actividad lucrativa gravada. Esta norma constituye un adelanto en la materia, en virtud de que en muchos Municipios del país, las ordenanzas tributarias contemplan dichos ingresos o algunos de ellos, como parte de la base imponible del impuesto a las actividades económicas.

De igual manera, la ley establece los supuestos de deducciones de la base imponible, los cuales son:

1. Las devoluciones de bienes o anulaciones de contratos de servicio, siempre que se haya reportado como ingreso la venta o servicio objeto de la devolución.
2. Los descuentos efectuados según las prácticas habituales de comercio.

GRAVABILIDAD DE ACTIVIDADES COMERCIALES E INDUSTRIALES

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal en los artículos 217, 218, 219 y 220 aclara la condiciones para gravar la ejecución de obras y servicios, define de manera amplia el establecimiento permanente, las instalaciones permanentes, cuando las actividades económicas se realizan en varios establecimientos permanentes, la prestación de servicios en varios Municipios y la venta industrial en Municipios distintos, tal como seguidamente se exponen:

La actividad industrial y de comercialización de bienes se considerará gravable en un Municipio, siempre que se ejerza mediante un establecimiento

permanente, o base fija, ubicado en el territorio de ese Municipio. (Art. 216 LOPPM).

Las actividades de ejecución de obras y de prestación de servicios serán gravables en la jurisdicción donde se ejecute la obra o se preste el servicio, siempre que el contratista permanezca en esa jurisdicción por un período superior a tres meses, sea que se trate de períodos continuos o discontinuos, e indistintamente de que la obra o servicio sea contratado por personas diferentes, durante el año gravable. En caso de no superarse ese lapso o si el lugar de ejecución fuese de muy difícil determinación, el servicio se entenderá prestado en el Municipio donde se ubique el establecimiento permanente.

En caso de contrato de obra, quedaría incluida en la base imponible el precio de los materiales que sean provistos por el ejecutor de la obra. (Art. 217 LOPPM).

ESTABLECIMIENTO PERMANENTE

Se entiende por establecimiento permanente una sucursal, oficina, fábrica, taller, instalación, almacén, tienda, obra en construcción, instalación o montaje, centro de actividades, minas, canteras, instalaciones y pozos petroleros, bienes inmuebles ubicados en la jurisdicción, el suministro de servicios a través de máquinas y otros elementos instalados en el Municipio o por empleados o personal contratado para tal fin, las agencias, representaciones de mandantes ubicadas en el extranjero, sucursales y demás lugares de trabajo mediante los cuales se ejecute la actividad, en jurisdicción del Municipio.

Las instalaciones permanentes construidas para la carga y descarga ordinaria y habitual en embarcaciones con destino a los trabajos o servicios a ser prestados en el mar territorial o en otros territorios pertenecientes a una entidad federal pero no ubicados dentro de una jurisdicción municipal determinada, se consideran establecimientos permanentes de quienes los empleen para la prestación de tales servicios. (Art. 218.LOPPM).

VARIOS ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES

Cuando las actividades de comercialización se ejecuten a través de varios

establecimientos permanentes o bases fijas, los ingresos gravables deberán ser imputados a cada establecimiento en función de su volumen de ventas.

Si se trata de servicios prestados o ejecutados en varias jurisdicciones municipales, los ingresos gravables deberán ser imputados a cada una de ellas, en función de la actividad que en cada una se despliegue.

Cuando se trate de un contribuyente industrial que venda los bienes producidos en otros Municipios distintos al de la ubicación de la industria, el impuesto pagado por el ejercicio de actividades económicas en el Municipio sede de la industria, podrá deducirse del impuesto a pagar en el Municipio en que se realiza la actividad comercial. En caso de que la venta se realice en más de un Municipio sólo podrá deducirse el impuesto pagado por el ejercicio de la actividad industrial proporcional a los bienes vendidos en cada Municipio. En ningún caso la cantidad a deducir podrá exceder de la cantidad de impuesto que corresponda pagar en la jurisdicción del establecimiento comercial.

Si se trata de servicios prestados o ejecutados en varias jurisdicciones municipales, los ingresos gravables deberán ser imputados a cada una de ellas, en función de la actividad que en cada una se despliegue. En el caso de servicios que sean totalmente ejecutados en una jurisdicción diferente a aquélla, en la cual el prestador tenga el establecimiento permanente destinado a funcionar exclusivamente como sede de administración; al Municipio en el cual se ubique la sede de administración, le corresponderá establecer un mínimo tributario fijado en función de criterios con los servicios prestados por el Municipio a ese establecimiento permanente. En el caso de servicios contratados con personas naturales, se considerarán prestados únicamente en el Municipio donde éstas tengan una base fija para sus negocios. (Art. 219 LOPPM).

LA ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL

Los municipios, en aras de la armonización tributaria y para lograr resultados más equitativos, podrán celebrar acuerdos entre ellos o con los contribuyentes, a los fines de lograr unas reglas de distribución de base imponible distintas a las previstas en los artículos anteriores, en razón de las especiales circunstancias que puedan rodear determinadas actividades económicas. Esos acuerdos deberán formularse con claros y expresos criterios técnicos y económicos. En todo caso, dichos acuerdos deberán

privilegiar la ubicación de la industria. (Art. 220 LOPPM).

De tal manera que, el recurso de la realización de convenios entre entes territoriales menores, está expresamente permitido en esta norma y en el caso del impuesto sobre actividades económicas, los Municipios podrían realizar convenios relativos a la distribución entre jurisdicciones cuando el mismo sujeto haya realizado actividades comercio-industriales en varias jurisdicciones.

La sobreimposición o doble tributación no son inconstitucionales cuando nace del ejercicio de facultades tributarias concurrentes, y así ya se ha indicado.

Es importante destacar, que la doctrina jurídica tributaria ha tratado ampliamente el tema de la armonización. Con relación a los sistemas para evitar la superposición, (Giuliani Fonrouge, 1962, p. 326), menciona los siguientes: La separación de las fuentes de recursos, impuestos en coparticipación, suplementos o adicionales impositivos o subvenciones compensatorios, concesión de créditos por impuestos pagados en otra jurisdicción y deducción de tributos pagados.

El autor Romero Mucci. (La racionalidad de la Armonización Tributaria 2005) señala que la armonización tributaria no implica suspensión del ejercicio del poder tributario respecto de las materias rentísticas objeto de armonización, sino la precisión de límites y establecimientos de principios sobre el ejercicio de la competencia armonizada.

El propósito ahora es sintetizar algunas ideas que cooperen en el trazado de un orden sobre este asunto en relación al tema, establecer algunas soluciones y ofrecer así, una pauta que contribuya con estudios de mayor profundidad en el análisis del derecho positivo venezolano.

En nuestro país, el reparto constitucional de los dominios tributarios y las limitaciones que el mismo texto fundamental impone al ejercicio de esas facultades, garantiza en cierta medida la restricción a los desbordes o excesos de aquellos entes territoriales dotados también de cierto grado de autonomía.

A tal efecto, una de las innovaciones de mayor relevancia en materia tributaria, dentro de las modificaciones del proceso constituyentista, es la consagración de la llamada competencia tributaria armonizadora de la Nación, estatuida en el artículo 156 numeral 13 de la Constitución Nacional.

Es evidente, lo que del contenido de la norma transcrita se desprende, esto es, permitir al legislador nacional coordinar y armonizar el ejercicio de las potestades tributarias, de los demás entes políticos territoriales venezolanos, bajo la figura jurídica de la competencia tributaria armonizadora de la Nación.

Resulta interesante por demás, indicar las materias sobre las cuales puede la Nación ejercer su potestad de armonización tributaria, preceptuando al respecto la constitución que dicha coordinación puede recaer en la definición de los tipos impositivos y alícuotas de los tributos estadales y municipales.

La intención (ratio legis) del constituyente fue garantizar el estado social de derecho y de justicia, configurado en la Constitución, así como proveer de estabilidad jurídica, al sistema tributario, en lo referido al ejercicio del poder de exacción de los diferentes entes político territoriales dentro del sistema tributario venezolano. Aun cuando ello se pudiera traducir en la invasión por parte de la Nación, en el ejercicio del poder tributario de los diferentes entes territoriales de gobierno, consagrándose de esta forma una especie de supremacía del poder tributario de la Nación sobre el resto de los entes de gobierno, o lo que es lo mismo, la significativa dosis de centralización imbuida en la Constitución Nacional actual.

Ahora bien, en cumplimiento del mandato que le hiciera el Constituyente a la Asamblea Nacional de aprobar la legislación que desarrolle los principios constitucionales del nuevo régimen municipal, estatuido en la Carta Magna desde su preámbulo mismo, es por lo que la Asamblea Nacional procedió a discutir y sancionar la denominada Ley Orgánica del Poder Público Municipal, instrumento legal que ha desarrollado con pleno apego al mandato contenido en la disposición transitoria cuarta numeral séptimo, los principios rectores del Poder Público Municipal.

Al producto de la sanción del poder legislativo, sobre el nuevo régimen municipal, se le incorporó todo un capítulo referido al ejercicio del Poder Tributario del Municipio, donde se contempla un desarrollo detallado sobre los tributos municipales previstos en la Constitución Nacional, así como también la compilación de disposiciones que estaban diseminadas en las ordenanzas municipales, e incorpora criterios jurisprudenciales emanados del Tribunal Supremo de Justicia, lo que se traduce en una importante producción legislativa acerca de los principios tributarios, que antes se

encontraban dispersos en todo el ordenamiento jurídico.

Igualmente, se le reconoce la incorporación que hiciera acerca del ejercicio de la innovadora competencia armonizadora y coordinadora del Poder Nacional, consagrada en la Constitución Nacional de 1999, en el artículo 156 numeral 13, entendida como la atribución que se reserva el legislador nacional de coordinar y armonizar el ejercicio de las potestades tributarias, de los demás entes políticos territoriales venezolanos.

Al respecto, se señala que la normativa de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, contenida en el Título referido al Poder Tributario Municipal, obedecen al ejercicio de la potestad armonizadora atribuida al Poder Nacional, por cuanto los elementos constitutivos de la obligación tributaria municipal han sido definidos por la ley nacional.

CRITERIOS TÉCNICOS

Se consideran criterios técnicos y económicos utilizables a los fines de la atribución de ingresos a los Municipios en los cuales un mismo contribuyente desarrolle un proceso económico único, entre otros, los siguientes:

1. El valor de los activos empleados en el Municipio comparado con el valor de los activos empleados a nivel interjurisdiccional.
2. Los salarios pagados en el Municipio comparados con los salarios pagados a nivel interjurisdiccional.
3. Los ingresos generados desde el Municipio con los ingresos obtenidos a nivel interjurisdiccional. (Art. 221 LOPPM).

REGISTROS CONTABLES

Los contribuyentes están obligados a llevar sus registros contables de manera que quede evidenciado el ingreso atribuible a cada una de las jurisdicciones municipales en las que tengan un establecimiento permanente, se ejecute una obra o se preste un servicio y a ponerlos a disposición de las administraciones tributarias locales cuando les sean requeridos. (Art. 222 LOPPM).

Constituye un deber formal del contribuyente llevar los registros contables en donde se demuestren cuáles son los ingresos que se atribuyen al

ejercicio de cada actividad en determinado Municipio, además de proporcionar los elementos necesarios para elaborar la información financiera de las actividades mercantiles. Estos registros se llevarán en los siguientes libros:

Libro Diario: Registro cronológico de las operaciones contables que muestra los nombres de las cuentas, los cargos y abonos que en ellas se realizan, así como cualquier información complementaria que se considere útil para apoyar la correcta aplicación contable de las operaciones realizadas. También es conocido como libro de primera anotación. En él se asienta por primera partida el resultado del inventario con el que cuenta la entidad al inicio de sus operaciones. De este libro se toman los datos para su traspaso al libro mayor.

Libro Mayor: El libro más importante en cualquier contabilidad, en el que se registran cuentas individuales o colectivas de los bienes materiales, derechos y créditos que integran el activo, las deudas y obligaciones que forman el pasivo, el capital y superávit de los gastos y productos, las ganancias y pérdidas y, en general, todas las operaciones de una empresa. En dicho libro se registran todas las transacciones anotadas en el diario principal o en los diarios especiales cuando los haya, ya sea parcialmente o bien en totales.

Es por ello, que los contribuyentes están obligados a llevar registros contables que evidencien el ingreso atribuible a cada uno de los municipios en donde tengan un establecimiento permanente, se ejecute una obra o se preste un servicio. Además debe tener la licencia para el ejercicio de la actividad que desarrolla en el respectivo Municipio.

Por otra parte, atendiendo al principio sobre los derechos económicos establecidos en el artículo 112 de la Constitución Bolivariana de Venezuela, toda persona, tanto natural como jurídica puede dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia. Para ejercer cualquier actividad económica, según las leyes tributarias, se requiere de la autorización (licencia) por parte del Municipio para la explotación o desarrollo de dicha actividad en la jurisdicción correspondiente.

Las ordenanzas tributarias establecen y regulan tanto el pago del impuesto como los requisitos necesarios para obtener la Patente o Licencia, cuya solicitud y trámite causa una tasa municipal.

La legislación municipal, obliga a la obtención de la Patente o Licencia, previo al inicio de las actividades económicas. En tal sentido, las personas naturales o jurídicas deben solicitar la Patente o Licencia en el Municipio, donde vayan a ejercer la actividad económica respectiva y cancelar la tasa establecida para la tramitación de la misma.

La Patente o Licencia, es el documento que autoriza el ejercicio de las actividades económicas, el cual debe colocarse en un sitio del establecimiento donde sea fácilmente legible a los fines de la fiscalización.

Una vez autorizada la persona natural o jurídica para explotar o desarrollar su actividad económica, debe efectuar el pago de un impuesto de acuerdo a la misma, industrial, comercial, servicios, o de índole similar con fines de lucro o remuneración y cuya cuantía es determinada a través de una alícuota porcentual sobre los ingresos brutos (estimados y/o reales), que constituyen la base imponible obtenidos por el sujeto pasivo como resultado de su actividad.

Como se ha afirmado, los Municipios obtienen sus ingresos principalmente de dos fuentes: la primera por el situado constitucional y la segunda por la creación y recaudación de sus ingresos, esta última referida básicamente a los ingresos obtenidos de las tasas por el uso de sus bienes o servicios, las tasas administrativas por licencias o autorizaciones, los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial. Como se planteó en los párrafos precedentes, las personas naturales o jurídicas deben cancelar al fisco municipal el impuesto correspondiente al desarrollo de su actividad económica. Sin embargo, dependiendo de las condiciones generales de la economía, la necesidad y/o obligatoriedad de contribuir al fisco pudiese presentar efectos negativos, que incluso, pudieran llegar a los límites de la confiscatoriedad, configurando la llamada voracidad fiscal municipal, representada por el continuo aumento de las alícuotas del Impuesto de Patente de Industria y Comercio, generando un freno en el desarrollo económico local, tal y como lo señala el artículo 161 LOPPM, que prohibe establecer tributos con efectos confiscatorio

ATRIBUCIÓN DE INGRESOS ENTRE MUNICIPIOS

No obstante los factores de conexión previstos en los artículos anteriores, la atribución de ingresos entre jurisdicciones municipales se regirá por las normas que a continuación se disponen, en los siguientes casos:

1. En la prestación del servicio de energía eléctrica, los ingresos se atribuirán a la jurisdicción donde ocurra el consumo.
2. En el caso de actividades de transporte entre varios municipios, el ingreso se entiende percibido en el lugar donde el servicio sea contratado, siempre que lo sea a través de un establecimiento permanente ubicado en la jurisdicción correspondiente.
3. El servicio de telefonía fija se considerará prestado en jurisdicción del Municipio en el cual esté ubicado el aparato desde donde parta la llamada.
4. El servicio de telefonía móvil se considerará prestado en la jurisdicción del Municipio en el cual el usuario esté residenciado, de ser persona natural o esté domiciliado, en caso de ser persona jurídica. Se presumirá lugar de residencia o domicilio el que aparezca en la factura correspondiente.
5. Los servicios de televisión por cable, de internet y otros similares, se considerarán prestados en la jurisdicción del Municipio en el cual el usuario esté residenciado, de ser persona natural o esté domiciliado, en caso de ser persona jurídica. Se presumirá lugar de residencia o domicilio el que aparezca en la factura correspondiente. (Art 223 LOPPM).

En materia de retención del impuesto a las actividades económicas, muchas son las interpretaciones para pretender gravar por esta vía a los proveedores transeúntes. Un ejemplo sería cuando los contribuyentes del tributo ubicados en el Municipio Colina, retienen el impuesto a las empresas establecidas en el Municipio Miranda, quienes a su vez son contribuyentes del Municipio Zamora del Estado Falcón.

Ahora bien, es importante destacar que, para que un contribuyente sea sujeto pasivo del impuesto sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar (antiguo impuesto sobre patente de industria y comercio), debe existir una conexión entre el territorio del municipio exactor y los elementos objetivos condicionantes del impuesto.

De acuerdo con lo sostenido por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (Exp. 00-1152, jun. 22-10, MP. Yolanda Jaimes Guerrero), en estos casos debe haber un nexo entre el lugar de la

fuente productora y la capacidad contributiva sobre la que recaerá el tributo.

"En consecuencia, un municipio solo puede gravar las actividades comerciales o industriales ejercidas en o desde una sede física estable ubicada en el territorio del ente local, denominada establecimiento permanente o base fija, que representa el vínculo entre las actividades desarrolladas por el sujeto pasivo del impuesto y el territorio de dicho ente como sujeto activo de la obligación tributaria.

Según el fallo, el impuesto sobre las actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar, grava el ejercicio habitual de las actividades industriales, comerciales o de servicios susceptibles de ser vinculadas con el territorio del municipio, por aplicación de los factores de conexión. En el caso de las actividades industriales y comerciales, dicho factor se reduce a la existencia de un establecimiento permanente".

Para determinar y liquidar el impuesto, la base imponible del cálculo está conformada por los ingresos brutos efectivamente percibidos obtenidos en el ejercicio de las actividades industriales, comerciales o económicas de naturaleza similar que se desarrollen en el Municipio o que, por su índole, se consideren ejercidas en dicha jurisdicción.

La Administración Tributaria Municipal, al proceder a la determinación del ingreso bruto del contribuyente atribuible a la jurisdicción municipal de que se trate, podrá desconocer las formas o procedimientos de facturación y otros que no se correspondan con la práctica mercantil usual y generen mera manipulación de la atribución de la base imponible u otra forma de evasión del impuesto. (Art. 224 LOPPM).

La incapacidad de muchos Municipios para explotar su potencial de recaudación por problemas administrativos, por complejidad de procedimientos técnicos, ausencia de registros de catastro y de contribuyentes en general, la insuficiencia o inexistencia de la base tributaria origina evasión fiscal y desorden administrativo son las causas que no permiten la armonización y la estabilidad tributaria entre Municipios.

Según la Profesora **Rosa Amelia González**, ex directora del IESA, en un interesante trabajo sostiene que los Municipios en Venezuela obtienen en promedio el cuarenta y cinco por ciento de sus ingresos de fuentes propias

(principalmente, impuestos) y otro treinta por ciento de las transferencias que recibe por concepto del Situado Municipal (una asignación que recibe el estado al cual pertenece, equivalente al veinte por ciento de sus ingresos ordinarios, y que se distribuye según la regla siguiente: cincuenta por ciento en partes iguales para todos los Municipios y cincuenta por ciento proporcional a la población de cada uno). A partir de esta estructura de ingresos, podría decirse que los Municipios disfrutan de cierto grado de autonomía.

Existen factores que influyen en la imposibilidad de cobrar impuestos, bien sea por el escaso desarrollo de las actividades comerciales e industriales, por el bajo nivel de ingreso promedio de la población o porque el costo de la administración tributaria requerida superaría el monto recaudado. Es posible romper este círculo vicioso, mediante la promoción del Municipio para atraer inversiones y nuevos residentes. Pero esto requiere esfuerzos sistemáticos de las autoridades municipales para mejorar la dotación de infraestructura, agilizar los procedimientos relacionados con la expedición de permisos para distintas actividades y quizás, ofrecer incentivos especiales (reducción de tarifas impositivas, años de gracia para el pago de tributos o facilidades para la consecución de terrenos, por ejemplo). Ahora bien, este tipo de políticas no mejora la estructura fiscal de los Municipios en el corto plazo, pues requiere tiempo para que sus beneficios superen sus costos.

En muchos Municipios se combinan ambas circunstancias: no explotan adecuadamente su potencial de recaudación de impuestos y no poseen una base tributaria rentable ni han emprendido esfuerzos para generarla. En muchos casos, los Alcaldes y los Concejales, es decir los gobiernos locales no cumplen un papel importante como proveedores de servicios a las comunidades y garantes de su calidad de vida; en consecuencia, tampoco tienen incentivos para mejorar sus finanzas y se conforman con los montos transferidos a través del situado.

La condición de agente de retención del impuesto sobre actividades económicas no podrá recaer en personas que no tengan establecimiento permanente en el Municipio, con excepción de organismos o personas jurídicas estatales. (Art. 225 LOPPM).

Los agentes de retención son aquellas personas designadas por la ley o por la administración tributaria que por sus funciones públicas o en razón de sus actividades privadas, intervienen en actos u operaciones en los cuales

debe efectuarse la retención del tributo correspondiente.

Se constituyen en responsables directos, porque si bien no realizan el hecho imponible, deben encargarse de cumplir las obligaciones atribuidas al contribuyente, es decir, recabar una porción o la totalidad del impuesto y enterarlo a la Hacienda Municipal.

IMPUESTO A LA AGRICULTURA, CRÍA, PESCA Y ACTIVIDAD FORESTAL

Las actividades de agricultura, cría, pesca y actividad forestal siempre que no se trate de actividad primaria, podrán ser gravadas con el impuesto sobre actividades económicas, pero la alícuota del impuesto no podrá exceder del uno por ciento (1%) hasta tanto la ley nacional sobre la materia disponga alícuotas distintas. (Art. 226 LOPPM).

En Venezuela la actividad no debe ser gravada porque no es un país agrícola y como no lo es, no tiene la infraestructura que facilite la producción y la seguridad alimentaria. Esto quiere decir que no debería existir IVA, ISLR ni impuestos patrimoniales de ninguna índole, mientras el Estado no ponga en marcha un sistema de subsidios selectivos que justifique el pago de impuestos. La verdadera igualdad tributaria existirá si el cobro de impuestos se compensa con subsidios en sectores de importancia capital como el alimentario.

Cabe destacar que el Ejecutivo Nacional dictó Decreto N° 6.585, publicado en Gaceta Oficial N° 39.088 del 29 de diciembre de 2008, mediante el cual se exoneran del pago del impuesto sobre la renta los enriquecimientos netos de fuente venezolana provenientes de la explotación primaria de las actividades agrícolas, forestales, pecuarias, avícolas, pesqueras, acuícolas y piscícolas, obtenidos por personas naturales, por personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica, residentes en el país, conforme a lo establecido en el presente decreto.

EXPLOTACIÓN PRIMARIA

A los efectos de este tributo, se entiende por explotación primaria la simple producción de frutos, productos o bienes que se obtengan de la naturaleza, siempre que éstos no se sometan a ningún proceso de

transformación o de industrialización.

En el caso de las actividades agrícolas, se consideran también primarias las actividades de cosechado, trillado, secado y conservación; en las actividades pecuarias, avícolas y de pesca, se considerarán actividades primarias los procesos de matanzas o beneficio, conservación y almacenamiento. Se excluyen de esta categoría los procesos de elaboración de subproductos, el despresado, troceado y cortes de animales. En las actividades forestales, se consideran actividades primarias los procesos de tumba, descortezado, aserrado, secado y almacenamiento. (Art. 227 LOPPM).

Dentro de cualquier comunidad humana se encuentra una división del trabajo, que beneficia a todos sus integrantes. Existen tres tipos de actividad económica: la primaria, la secundaria y la terciaria.

Actividades económicas primarias:

Son aquellas que se dedican puramente a la extracción de los recursos naturales, ya sea para el consumo o para la comercialización.

Están clasificadas como primarias: la agricultura, la ganadería, la producción de madera y pesca comercial, la minería, etc.

Actividades económicas secundarias:

Este sector se refiere a las actividades industriales, aquellas que transforman los recursos del sector primario.

Dentro del mismo, las industrias ligeras producen bienes de consumo inmediato como alimentos, zapatos, bolsas, juguetes, mientras que las pesadas, maquinaria y otros insumos para otros sectores; las industrias manufactureras se encargan de la elaboración de productos más complejos a través de la transformación de las materias primas.

Actividades económicas terciarias:

Gracias a estas actividades, la población humana encuentra comodidad y bienestar. Consisten básicamente en la prestación de algún servicio, la comunicación o el turismo.

Existen razones históricas, económicas y legales para considerar como inviable y, en consecuencia, improcedente, el gravamen de actividades primarias.

El contenido del artículo 183 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece: los Estados y Municipios no podrán:

1.- Crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes nacionales o extranjeros, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional.
2.- Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio.
3.- Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él.

Los Estados y Municipios sólo podrán gravar la agricultura, la cría, la pesca y la actividad forestal en la oportunidad, forma y medida que lo permita la ley nacional.

TÍTULO III
CAPÍTULO I
SISTEMA PRESUPUESTARIO Y CONTABLE

RESEÑA HISTÓRICA DE DERECHO PRESUPUESTARIO

El Presupuesto desde el punto de vista técnico de la palabra se deriva del francés antiguo bougette o bolsa. Dicha acepción intentó perfeccionarse posteriormente en el sistema inglés con el término budget de conocimiento común y que recibe en nuestro idioma la denominación de presupuesto.

El Doctor **Alex Nieto Gallegos** en su obra Evolución histórica del presupuesto, sostiene que el presupuesto, es una institución que se podría decir que tuvo sus orígenes en la época medieval y ha evolucionado constantemente hasta la actualidad, empezando a configurarse como tal, en los orígenes mismos del Estado, es por ello que la necesidad de mantener una organización suficiente que pueda proporcionar estabilidad, seguridad y protección, tanto a nivel interno como externo, especialmente para la defensa, es decir el poder mantener ejércitos que puedan defender sus territorios y fronteras cada vez más inestables y el mantenimiento de una administración estatal, la cual se le podría calificar de una incipiente burocracia, hizo necesario que se exigieran ciertos tributos a los vasallos del Feudo. En la época feudal, poco a poco fue creándose la conciencia, según la cual el impuesto debía ser consentido por quienes debían pagarlo.

Algunos autores consideran que en la evolución del Presupuesto y del estado de la Hacienda Pública, especialmente en lo que respecta al período comprendido entre finales del siglo XII a mediados del XV, se produjeron ciertos hechos tales como:

1. Que la administración financiera permaneció en su conjunto al margen de cualquier tipo de control popular, tal y como se entiende hasta hoy.
2. Que la intervención de los representantes de los estados se limitó a tutelar sus propios intereses frente a los posibles excesos de los reyes.
3. Que la Hacienda, en claro proceso de evolución hacia nuevas formas y normas tributarias, continuando, sin embargo, siendo en buena parte patrimoniales.
4. Que las relaciones del rey con sus súbditos siguieron teniendo un

marcado carácter contractual, hasta tanto no se afirmó el concepto unitario del Estado Moderno, con consecuencias tan dispares en Inglaterra y en el Continente.
5. Que en las circunstancias expresadas, era imposible que surgiera un Presupuesto propiamente dicho.
6. Que la evolución hacia el Estado Moderno, por lo que hace referencia a la administración financiera, y pese a las objeciones indicadas, se manifestaba de modo acusado en todos los países.

Pese a lo manifestado anteriormente, el control que la burguesía ejercía sobre la figura del Príncipe, no tuvo carácter financiero, sino hasta cuando, con la importancia que van adquiriendo las ciudades libres y sus representantes, dicho control se hace más usual, sobre todo porque se fortalece el principio del consentimiento del impuesto y del control sobre el uso de estos, pero fundamentalmente por el hecho de que la monarquía se vio obligada a reconocer irrevocablemente, el que los ingresos y gastos fueran autorizados y votados año por año. De esta manera se garantizó que no se comprometan los gastos sino más allá de un determinado período.

Los fundamentos teóricos y prácticos del presupuesto, como herramienta de planificación y control, tuvo su origen en el sector gubernamental a finales del siglo XVIII cuando se presentaban al Parlamento Británico los planes de gastos del reino y se daban pautas sobre su posible ejecución y control.

En 1820 Francia adopta el sistema en el sector gubernamental y los Estados Unidos lo acogen en 1821 como elemento de control del gasto público y como base en la necesidad formulada por funcionarios cuya función era presupuestar para garantizar el eficiente funcionamiento de las actividades gubernamentales.

En 1930 se celebra en Ginebra el Primer Simposio Internacional de Control Presupuestal, en que se definen los principios básicos del sistema.

En 1948 el Departamento de Marina de los Estados Unidos presenta el presupuesto por programas y actividades.

En 1961 el Departamento de Defensa de los Estados Unidos trabaja con un sistema de planificación por programas y presupuestos.

En 1965 el gobierno de los Estados Unidos crea el Departamento de Presupuesto e incluye en las herramientas de planeación y control del sistema

conocido como planeación por programas y presupuestos.

EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO

El proceso de planificación y presupuestario tiene su origen en el Decreto Nº 492 de fecha 30 de diciembre de 1958, mediante el cual se crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación, con sus funciones auxiliares para la Presidencia de la República y el Consejo de Ministros, así como la creación de la Comisión de la Administración Pública Nacional según Decreto 287, del 27 de junio de 1958, para atender la necesidad de tener un instrumento que permita la definición de objetivos de desarrollo, la formulación de metas de crecimiento y la racionalización del proceso de toma de decisiones.

El 22 de diciembre de 1976, el Ejecutivo Nacional promulga la Ley Orgánica de Planificación y Presupuesto, dando un nuevo paso en la consolidación del sistema de planificación y presupuesto; allí se amplían las funciones de CORDIPLAN y se incorpora un nuevo instrumento de la planificación, como es la elaboración del Plan Operativo Anual (POA) a los fines de la programación a corto plazo. Asimismo, la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario promulgada el 30 de julio de 1976.

En cumplimiento a lo pautado en la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario se creó la Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE), como órgano rector del sistema presupuestario público venezolano, con una estructura administrativa básicamente similar a la que contaba la Dirección Nacional del Presupuesto, previo a la reforma presupuestaria, con excepción del Área de Presupuestos Regionales, que a partir de la creación de la OCEPRE implementó la figura de Coordinadores Regionales con sede en el interior del país, quienes tenían por función asistir a las Corporaciones Regionales, Gobernaciones de Estado y a los Concejos Municipales. La estructura original fue modificada en febrero de 1981 con el objeto de adecuarlas a los esquemas globales sectoriales y regionales previstos en el Plan de la Nación.

Con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, según la Gaceta Oficial Nro. 37.029 del 5 de septiembre de 2000, que propende la integración de la administración financiera del Estado, el cual se compone de los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad regulados por dicha ley, así como los sistemas tributario y de administración de bienes regulados por otras leyes, se

ordena la organización del sistema, creando las Oficinas Nacionales, dentro de las cuales se instituye la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE).

En las finanzas públicas de Venezuela, se viene adelantando un proyecto de reforma orientado a modernizar y hacer más eficientes los procesos administrativos-financieros del sector público. El proyecto de modernización de las finanzas públicas tiene como propósito el desarrollo e integración de los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad pública, tributario, bienes y recursos humanos. El proyecto de modernización abarca también el fortalecimiento de la planificación y racionalización del gasto público, mediante el desarrollo y aplicación de un sistema de indicadores de gestión que permitan evaluar los resultados presupuestarios.

Dentro de esta iniciativa se ha logrado materializar avances significativos en diferentes procesos. Entre estos avances destaca la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), que promueve la necesaria integración de los sistemas y procesos que la constituyen, con la finalidad de mejorar y hacer más eficiente la gestión intrínseca de las finanzas públicas. Otro avance fundamental está referido al esfuerzo que se hizo para que los sistemas definidos por la LOAFSP, como componentes de la administración financiera del sector público, y además el sistema de recursos humanos, pudieran operar de manera agregada formando parte de un sistema integrado de gestión y control de las finanzas públicas.

En su primera etapa, el proyecto de modernización de las finanzas públicas, logró unificar, integrar y simplificar los procedimientos de registro y control presupuestarios y administrativos, por medio del diseño y desarrollo del Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas, conocido como el SIGECOF. También, en esta primera etapa, se realizó el rediseño de los procesos y del marco legal de la administración financiera del Estado, y a partir de la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto del año 2002, se comenzaron aplicar los cambios de fondo y de forma, previstos en la LOAFSP para el proceso presupuestario. Asimismo, fue definida la Superintendencia Nacional de Auditoría Nacional (SUNAI), como órgano rector del sistema de control interno.

En su segunda etapa, se culminó en todos los organismos de la administración pública centralizada la implantación del SIGECOF. En una tercera etapa, se estima completar este proceso de implantación del SIGECOF, cuando se extienda su operatividad a la administración pública descentralizada (institutos autónomos, universidades, fundaciones y

asociaciones civiles) y a los niveles de gobierno regional (estados) y gobierno local (municipios).

Actualmente se trabaja en el diseño, desarrollo e incorporación de otros sistemas al SIGECOF, que permitirán tener su información de manera integral y oportuna, entre ellos se pueden mencionar, los sistemas de recursos humanos, bienes nacionales y financiamiento multilateral. Igualmente, se trabaja en la revisión y actualización de las aplicaciones informáticas que en el presente se encuentran funcionando.

De esta manera el Presupuesto, visto como una institución, puede ser analizado desde muy diversos puntos de vista, así por ejemplo, para un economista, lo primordial del Presupuesto, es que representa "el plan económico de la actividad financiera", es decir, una distribución de recursos, por lo general muy escasos, con los que se pretende cubrir la mayoría de las necesidades públicas que estén al alcance de dichos recursos, en base a la decisión adoptada en un plan determinado y un ordenamiento establecido; por otro lado, desde la perspectiva política, el Presupuesto es una herramienta con la cual se pueden poner en práctica ciertas políticas y decisiones que, de una u otra manera, afectan al desenvolvimiento de la sociedad y al mantenimiento del Estado, en general, de sus instituciones y de las relaciones que se producen entre ellas.

Por lo que es necesario observar que, tanto la naturaleza como el destino de las leyes presupuestarias son: las de proporcionar los recursos económicos suficientes al aparato estatal para que pueda cumplir con sus fines públicos cuando sean requeridos por los correspondientes poderes políticos.

Sin embargo, al analizar el contenido de las Leyes de Presupuestos, hay que hacerlo desde dos puntos de vista, el cualitativo y el cuantitativo, es decir, en quién o en qué se va a gastar y cuánto se va a gastar, observándose que lo cualitativo se sobrepone sobre lo cuantitativo, lo que viene a significar que están más condicionados los gastos corrientes que los gastos de inversión.

De allí que, puede decirse que el Presupuesto se convierte en el principal instrumento de política económica, con el que se puede planificar no sólo para el presente, sino para mediano y largo plazo. En conclusión, por medio de él prevén los Estados el conjunto de sus gastos e ingresos para un período determinado, o sea, anticipadamente calculan cuál va a ser su actividad en ese espacio de tiempo y de qué recursos se van a valer para hacer frente a la

misma. Esto no es ni más ni menos que decir cuál va a ser su política, pues si la política es el arte del buen gobierno y gobernar es gastar, conocer el cuadro de gastos de un Estado es contemplar como un libro abierto la política que él mismo intenta desarrollar.

En tal sentido, se puede afirmar que el tema de las Finanzas Públicas constituye uno de los más importantes a nivel internacional, tomando en cuenta que a través de ellas se observa claramente el desenvolvimiento económico de un país en particular. Uno de los instrumentos fundamentales a través del cual se analizan las Finanzas Públicas es el Presupuesto, donde se plasma lo que el Gobierno Nacional pretende llevar a cabo durante un determinado período, en función de la obtención de recursos financieros y la aplicación de los mismos.

Se puede afirmar, como lo dice el distinguido doctor Eusebio González, catedrático de la Universidad de Salamanca, en su obra Curso de Derecho tributario. "Un Presupuesto es el reflejo de las fuerzas tributarias de un país, del estado de su cultura, de la situación de su Hacienda, hasta de la forma de sus instituciones políticas y sociales, como que en él se reúnen todos los servicios públicos y todas las cargas que pesan sobre el contribuyente. El presupuesto es sobre todo un instituto histórico, cuyas características se perfilan merced al influjo de varias circunstancias de tiempo y lugar".

Para poder comprender la incidencia que tienen los Gastos Públicos dentro de una política pública determinada, es necesario analizar cómo están reglamentados y cuáles son sus limitaciones, en varios ordenes: políticos, económicos, financieros pero, sobre todo, limitaciones en el orden legal y jurídico, puesto que esta reglamentación está dada al más alto nivel jurídico como son las normas constitucionales sobre el Presupuesto.

En lo que respecta al Gasto Público, desde un punto de vista jurídico, se le podría considerar como una función, ya que para poder realizar y poner en práctica este gasto, es necesario de un procedimiento administrativo que cause un efecto jurídico, como es el pago de las obligaciones constantes en un Presupuesto y que han sido previamente planificadas por el Ejecutivo y autorizadas por el Legislativo.

Es evidente que la materia presupuestaria es una disciplina científica con instituciones propias, la cual debe ser estudiada a la luz de una normativa especial que constituye el derecho presupuestario. De esta manera, se analizará su estructura para poder observar las políticas que se están

desarrollando en un Estado, las áreas primordiales que se están alentando o cuáles son las prioridades a nivel nacional, estadal o municipal que se tienen que llevar a cabo, es decir, que con el estudio de la conformación del Presupuesto, en un determinado período histórico se puede observar si se ha podido cumplir o no, con la finalidad y metas impuestas.

De modo que, el derecho presupuestario tiene como objeto el estudio de las relaciones jurídicas que se dan fundamentalmente entre los ingresos y los gastos, de ahí que dicha ordenación sobre gastos públicos sea una de las principales funciones del Derecho Presupuestario, debido a que todo lo que tenga que ver con el manejo y destino de estos recursos están regulados por normas y leyes permanentes, en las cuales los ingresos representan una parte muy reducida, pues su tratamiento es de una mera previsión, mientras que respecto a los gastos, el Presupuesto retiene y conserva el valor de una autorización cuantitativa, cualitativa y temporal.

EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

El presupuesto municipal es un instrumento estratégico de planificación, administración y de gobierno local, que exige captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional del Municipio, y será ejecutado con base en los principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal. (Art. 228 LOPPM).

El artículo 6 de la Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público señala que están sujetos a las regulaciones de esta ley, con las especificidades que la misma establece, los entes u organismos que conforman el sector público, enumerados seguidamente:

1. La República.
2. Los estados.
3. El Distrito Metropolitano de Caracas.
4. Los distritos.
5. **Los municipios.**
6. Los institutos autónomos.
7. Las personas jurídicas estatales de derecho público.
8. Las sociedades mercantiles en las cuales la República o las demás

personas a que se refiere el presente artículo tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento del capital social.

…Omissis…

Cabe destacar que las regulaciones contenidas en la ley no son aplicables a los entes u organismos del sector público en forma indiscriminada, sino de acuerdo a las especificidades que se establezca. Esto implica que no todos los aspectos de la normativa de la administración financiera del sector público se aplican por igual a los entes que la conforman.

En el caso del Poder Municipal, se establece que si bien el proceso presupuestario de las entidades correspondientes se rige por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y las Ordenanzas deberá, en cuanto sea posible, ajustarse a los principios y disposiciones de la LOAFSP.

Es por ello que, este tema del Presupuesto Municipal se estudia a la luz de la LOAFSP y de las disposiciones emanadas de SIGECOF, ONAPRE, ONCOP y otros instrumentos relacionados con la materia.

LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

La administración financiera del sector público comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos que intervienen en la captación de ingresos públicos y en su aplicación para el cumplimiento de los fines del Estado, y estará regida por los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad, equilibrio fiscal y coordinación macroeconómica.

Como se ha dicho, los Sistemas de Presupuesto Público, Crédito Público, Tesorería y Contabilidad Pública, regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Sector Financiero (LOAFSP), así como los Sistemas Tributario y de Administración de Bienes, están regulados por leyes especiales, pero actúan interrelacionados y cada uno de ellos actuará bajo la coordinación de un órgano rector.

El Sistema de Presupuesto Público:

Es el conjunto de órganos, normas y procedimientos que rigen el proceso presupuestario de los entes y órganos del sector público. El órgano rector del Sistema Presupuestario Público es la Oficina Nacional de Presupuesto

Público (ONAPRE), la cual es una dependencia especializada del Ministerio de Finanzas.

Sistema de Contabilidad Pública:

El Sistema de Contabilidad Pública está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos contables, que permiten valorar, procesar y exponer los hechos económicos - financieros que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de la República o de sus entes descentralizados. El órgano rector del Sistema de Contabilidad Pública es la Oficina Nacional de Contabilidad Pública.

Sistema de Control Interno:

El Sistema de Control Interno tiene por objeto asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integren el patrimonio público, asegurar la obtención de información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones, promover la eficiencia de las operaciones y lograr el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos, en concordancia con la política prescrita y con los objetivos y metas propuestas, así como garantizar razonablemente la rendición de cuenta. El órgano rector del Sistema de Control Interno es la Superintendencia Nacional del Auditoría Interna.

Sistema Tributario:

El Sistema Tributario procurará la justa distribución de la carga pública según la capacidad económica de los contribuyentes, según el principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población; sustentándose para ello en un sistema eficiente para la recaudación de los tributos. La Ley del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria, tiene por objeto regular y desarrollar la organización del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), el cual será el órgano de ejecución de la administración tributaria nacional, sin perjuicio de lo establecido en otras leyes.

Sistema de Tesorería:

El Sistema de Tesorería está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos a través de los cuales se realiza el servicio de tesorería. El órgano rector del Sistema de Tesorería es la Oficina Nacional del Tesoro. El servicio de tesorería, consiste en las actividades de custodia de

fondos, percepción de ingresos y realización de pagos. En estos términos, el servicio será extendido hasta incluir todo el sector público nacional centralizado y los entes descentralizados de la República sin fines empresariales.

Sistema de Administración de Bienes:

El Sistema de Administración de Bienes del Estado se debe integrar a los sistemas básicos de administración financiera regulados en la LOAFSP, bajo los mismos criterios de centralización normativa y desconcentración operativa, con el objeto de normar y regular en forma interrelacionada con los otros sistemas de administración y control. Hasta la fecha, no ha sido formalizada la normativa que legalice la creación y funcionamiento del Sistema de Administración de Bienes del Estado.

FINANZAS PÚBLICAS

El tema de las Finanzas Públicas constituye uno de los más importantes a nivel internacional, tomando en cuenta que a través de ellas se observa claramente el desenvolvimiento económico de un país en particular. Uno de los instrumentos fundamentales a través del cual se analizan las Finanzas Públicas es el Presupuesto, donde se plasma lo que el gobierno en cualquiera de sus niveles pretende llevar a cabo durante un determinado período, en función de la obtención de recursos financieros y la aplicación de los mismos.

Es innegable, que con el transcurrir del tiempo, se han desarrollado técnicas para mejorar la información presentada con esta herramienta, de acuerdo a las necesidades y exigencias de cada país. Una de las técnicas implementadas es la estructuración de las clasificaciones presupuestarias, por cuanto constituyen un ordenamiento de los datos estadísticos que, mediante ciertos métodos generales de clasificaciones de las transacciones que realizan los organismos del sector público, permiten apreciar el sentido y alcance de las acciones ejecutadas por éstos. Dentro de las clasificaciones existentes, una de la más importante es la clasificación económica, por cuanto permite analizar los efectos de la actividad pública sobre la economía nacional y además como característica fundamental, permite la identificación de las diferentes categorías económicas, ya sean corriente, capital y operaciones financieras.

El continuo mejoramiento del proceso de administración presupuestaria,

constituye una de las tareas primordiales del Poder Público, por tanto la puesta en vigencia de LOAFSP, recoge la interrelación de los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad, tributaria, administración de bienes y recursos humanos para que actúen en forma integrada y así lograr un mejor control de la administración financiera del sector público.

Dentro de este conjunto de mejoras, una de las exigencias que prevé la LOAFSP, es la obligatoriedad de elaborar los presupuestos de los organismos públicos a la luz de la clasificación económica, de acuerdo a lo previsto en su artículo 13 en el cual se expone que: "Los presupuestos públicos de ingresos contendrán la enumeración de los diferentes ramos de ingresos corrientes y de capital y las cantidades estimadas para cada uno de ellos. No habrá rubro alguno que no esté representado por una cifra numérica", y en su artículo 14 prevé que: "Los presupuestos de gastos contendrán los gastos corrientes y de capital, y utilizarán las técnicas más adecuadas para formular, ejecutar, seguir y evaluar las políticas, los planes de acción y la producción de bienes y servicios de los entes y órganos del sector público, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de éstos con sus fuentes de financiamiento".

En ese sentido, la ONAPRE mediante el Instructivo 21 y el Clasificador Presupuestario presenta la metodología para la determinación de los ingresos y sus diferentes rubros, y de la clasificación económica de los gastos en sus diferentes componentes: corriente, de capital y aplicaciones financieras.

La metodología plasmada en estos documentos, permitirá no sólo a los estudiosos de las Finanzas Públicas tener a su disposición una herramienta que haga posible mejorar su participación en el proceso presupuestario público, sino también a los analistas de presupuesto que se inician en esta tarea, tener un instrumento guía que le permita conocer detalladamente los elementos que forman parte de esta clasificación.

APROBACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL PRESUPUESTO

Los municipios están obligados a normar su acción administrativa y de gobierno por un presupuesto aprobado anualmente por el respectivo Concejo Municipal, el cual se publicará en una ordenanza que se denominará ordenanza de presupuesto anual de ingresos y gastos. (Art. 229 LOPPM).

Como se ha afirmado, los principios y disposiciones establecidos para la

Administración Financiera Nacional regirán la de los Estados, Distritos y Municipios, en cuanto sean aplicables. A nivel municipal, las disposiciones que regulen la materia en dichas entidades, se ajustarán a los principios constitucionales y a los establecidos en la LOPPM, para su ejecución y desarrollo.

Con la finalidad de abordar los aspectos que se consideran básicos dentro de cada una de las técnicas empleadas se describen a continuación las características más resaltantes de los sistemas de presupuesto por programa y presupuesto por proyecto.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

La aplicación de la técnica de presupuesto por programas se remonta a la década de los sesenta, en el año 1971, se logró que el Congreso de la República sancionara la Ley de Presupuesto sobre bases programáticas y partir del año 1976, se obliga a través de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario el uso del presupuesto por programas en todos los organismos del sector público.

Según la División Fiscal de las Naciones Unidas, el Presupuesto por Programas es un sistema que le presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza, más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, entre otros, no son naturalmente sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones, que pueden ser carreteras, escuelas, o cualquier caso tramitado.

El Presupuesto por Programas es un conjunto de técnicas y procedimientos que sistemáticamente ordenados en forma de programas y proyectos, muestran las tareas a efectuar, señalando objetivos específicos y sus costos de ejecución, además de racionalizar el gasto público, mejorando la selección de las actividades gubernamentales.

En tal sentido el Presupuesto por Programas es el instrumento que cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato, con metas a corto plazo, creadas para la ejecución de los objetivos de largo y mediano plazos.

Ventajas:

- Es un instrumento de política económica y de racionalización administrativa.
- Facilita la vinculación entre la planificación a largo plazo y las acciones a corto plazo.
- Provee la base para una mejor asignación de los recursos.
- Permite que esté claramente identificada la persona responsable administrativa, civil y penalmente por los recursos que se le asignan.
- Hace posible la observación de “las cosas que un gobierno realiza” en términos de producción de bienes y servicios específicos dirigidos hacia la comunidad.
- Ofrece la posibilidad de evaluar los resultados y determinar la eficiencia en el cumplimiento de las metas.

Dentro del presupuesto por programas existen las siguientes categorías o niveles:

Programa: Comprende el conjunto de actividades relativamente homogéneas encaminadas a cumplir con los propósitos genéricos expresados en una función, por medio del establecimiento de objetivos y metas a los cuales se asignan recursos humanos, materiales y financieros, administrados por una unidad ejecutora.

Sub-programa: Es la desagregación de un programa complejo con el propósito de mostrar la naturaleza diversa de las metas y costos que se expresan en un determinado programa.

Actividad: Esta es una división más reducida de cada una de las acciones que se deben llevar a cabo para el logro de los objetivos y metas expresadas en los programas.

Elementos de un Programa:

El programa es el instrumento central del sistema de presupuesto por programas, a través de éste se plantean las necesidades y se analizan posibilidades, se asignan los recursos, se ejecutan las acciones, se contabiliza el gasto y se evalúa el cumplimiento de las metas. Se integra de los siguientes elementos:

Objetivo: Es la expresión cualitativa, pero susceptible de ser

cuantificada, de los fines que se pretenden alcanzar. Los objetivos deben ser claros, realistas, razonables y lógicos.

Meta: Es la expresión cuantitativa del objetivo que se persigue.

Recursos: Son los insumos, tanto financieros como materiales y humanos que harán posible la realización de las actividades que permitan alcanzar objetivos y metas.

Unidad Ejecutora: Es la unidad o unidades responsables de la obtención de los objetivos y metas fijados en el programa y la administración de los recursos asignados.

Ciclo Programático:

Se define al ciclo presupuestario como un proceso continuo, dinámico y flexible a través del cual se programa, ejecuta, evalúa y reformula las actividades del sector público o empresa privada, en sus dimensiones físicas y financieras.

Su naturaleza interactiva y el poder financiero que le es inherente, le confieren un valor estratégico para lograr su propio perfeccionamiento como para inducir cambios en la administración.

Programación:

Es la metodología que establece previamente lo que se va a hacer, cómo se va a hacer y con qué recursos. Comprende la formulación, la asignación de recursos y la aprobación; abarca desde la determinación de las políticas presupuestales hasta la presentación del presupuesto.

a) **Formulación.**
Consiste en contar con los elementos necesarios de decisión para una adecuada asignación de recursos, que permitan el óptimo apoyo a los programas de trabajo.

b) **Asignación de recursos.**
Es el importe autorizado en programas, grupos y partidas destinado a sufragar las erogaciones de la organización para el desarrollo de sus actividades.
Comprende el análisis, discusión y ajuste de los anteproyectos

considerando las interrelaciones entre los aspectos cuantitativos con los cualitativos.

Ejecución:

Comprende una serie de decisiones y operaciones financieras que permiten concretar anualmente los objetivos y metas determinados para el sector público en los planes de mediano y corto plazo y fundamentalmente en el presupuesto financiero.

Consiste en la movilización de los recursos humanos, materiales y financieros, mediante la utilización de una serie de técnicas, procedimientos administrativos contables, de productividad, de control, de manejo financiero, entre otros.

Dicha movilización es realizada por medio de las unidades ejecutoras o unidades de organización responsables de la administración de todo el proceso presupuestario en cada unidad programática, a través de la programación de la ejecución a fin de definir la estructura y su dinámica operacional.

La ejecución presupuestaria, que consiste en la previsión de las disponibilidades de recursos reales y financieros presupuestados o no, para un período determinado (durante el ejercicio fiscal, sus períodos intermedios), debe tener en cuenta de manera general lo siguiente:

Los registros son la otra parte en donde se debe reflejar la ejecución de los programas en sus diversos niveles a través de los informes de las unidades ejecutoras. Por supuesto, que un buen sistema de registro, tanto financiero como físico que dé una información oportuna y de buena calidad acerca de la ejecución presupuestaria en términos de insumos como de productos realizados, es sumamente importante para corregir las desviaciones habidas, para evaluar los resultados obtenidos y por lógica para programar mejor en futuros períodos a través de coeficientes físicos de rendimiento más precisos.

Evaluación:

Esta fase integra el proceso de medición de eficiencia y eficacia. Consiste en verificar y valorar las acciones emprendidas con el objeto de apreciar el cumplimiento cuantitativo y cualitativo de los propósitos y políticas fijadas previamente y, al mismo tiempo, determinar las acciones correctivas que sean necesarias a fin de ajustar la ejecución a las previsiones originales o a los

nuevos lineamientos coyunturales que surjan durante dicho proceso.

PRESUPUESTO POR PROYECTO

El cambio de la técnica de elaboración del presupuesto por Programas por la del Presupuesto por Proyectos y Acciones Centralizadas, tiene su sustento legal en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público y su Reglamento, en su artículo 14 que reza: “Los presupuestos públicos de gastos contendrán los gastos corrientes y de capital, y utilizarán las técnicas más adecuadas para formular, ejecutar, seguir y evaluar las políticas, planes de acción y la producción de bienes y servicio de los entes y órganos del sector público”. El reglamento de esta ley establecerá las técnicas de programación presupuestaria y los clasificadores de gastos e ingresos que serán utilizados.

El artículo 2 del Reglamento No. 1 de la mencionada ley establece que los órganos y entes sujetos a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, formularán y aplicarán la técnica de elaboración del Presupuesto por Proyectos y Acciones Centralizadas, entendidas estas como las categorías presupuestarias de mayor nivel y por acciones específicas como categorías de menor nivel.

Esta técnica se aplicará en las restantes etapas o fases del proceso presupuestario, de conformidad con las instrucciones que al efecto dicte la Oficina Nacional de Presupuesto, la cual podrá crear de oficio o autorizar a solicitud de los órganos o entes, categorías presupuestarias equivalentes a las señaladas en este artículo.

De igual manera, dispone el reglamento que el presupuesto de los órganos y entes sujetos a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, debe estar expresado dentro del ámbito institucional, y cuando corresponda, dentro de los ámbitos presupuestarios sectoriales y regionales, de conformidad con las normas e instrucciones técnicas que dicte la Oficina Nacional de Presupuesto.

Los principios y disposiciones establecidos en este reglamento para la administración financiera nacional regirán la de los estados, distritos y municipios, en cuanto le sean aplicables. A estos fines, las disposiciones que regulen la materia en dichas entidades se ajustarán a lo establecido en este reglamento para su ejecución y desarrollo.

De conformidad a la norma descrita, todo el presupuesto de los organismos se expresarán por proyectos, la nueva técnica de formulación presupuestaria persigue que el mayor monto de los créditos presupuestarios se asignen a Proyectos y deberán incluir todos aquellos gastos asociados a éste, es decir, los gastos administrativos y de funcionamiento, de personal, entre otros.

No hay dudas que la técnica de Presupuesto por Proyectos, responde a la necesidad de mejorar la efectividad, eficiencia y transparencia de la gestión pública, en función de los objetivos y estrategias del desarrollo de la Nación y se trata de un instrumento para asignar y distribuir los recursos públicos a través de proyectos, a los entes u organismos nacionales, estadales y municipales en función de las políticas y objetivos estratégicos de la Nación, expresados en los respectivos planes anuales; además de coordinar, controlar y evaluar su ejecución. Esta técnica presenta las siguientes ventajas:

- Proporciona una mejor y mayor vinculación plan - presupuesto,
- Simplifica la estructura presupuestaria, permite visualizar y analizar las variables requeridas para la toma de decisiones en todas las etapas del proceso presupuestario.
- Facilita la gestión pública en función de las políticas y objetivos estratégicos de la Nación.
- Permite una mejor evaluación y control del presupuesto.
- Concibe al proyecto como el punto focal del proceso presupuestario a fin de satisfacer las necesidades de la colectividad.
- Establece al proyecto como el producto a lograr a fin de satisfacer las necesidades de la colectividad.
- Facilita a los organismos incluir proyectos en su proceso presupuestario, independientemente al objeto de su constitución.

Como se ha expuesto, la acción centralizada es una categoría presupuestaria al mismo nivel de los proyectos pero cuyos recursos, indispensables para garantizar el funcionamiento de la institución y cumplir compromisos del Estado, no son directamente asociables a un solo proyecto y no se pueden distribuir por proyectos.

La manera en que se desagregan los proyectos y las acciones centralizadas en categorías presupuestarias de menor nivel se denominan

acciones específicas y se definen, en el Proyecto como aquellas operaciones concretas, suficientes y cuantificables anualmente, necesarias para lograr el resultado esperado. En la acción centralizada, se detallan y definen las actividades que realiza la institución en pro de su funcionamiento, así como el cumplimiento de otros compromisos del Estado. Los créditos presupuestarios de las acciones específicas, se suman a la categoría presupuestaria de mayor nivel a la cual están asociadas. Por último, las metas de las acciones específicas es la determinación cualitativa y cuantitativa del bien, servicio o indicador que se espera obtener.

Es importante destacar, que los créditos imposibles de distribuir por proyectos, se asignarán a la categoría presupuestaria de acción centralizada, que son aquellas que no es posible definir en términos de proyectos, pero necesarias para garantizar el funcionamiento de las instituciones públicas así como el cumplimiento de otros compromisos del Estado. Sus recursos no son directamente asociables a un único proyecto y se constituye una categoría presupuestaria al mismo nivel de los proyectos, y se crean en función a la misión del organismo u ente público. Sin embargo, la gestión de gobierno se ha visto en la necesidad de emprender proyectos con múltiples objetivos gerenciados por un órgano o ente, que en ocasiones traspasan la misión del mismo que sirven como coordinador de la ejecución del trabajo a realizar.

El Proyecto, desde el punto de vista presupuestario y bajo el concepto de la nueva técnica será la expresión sistematizada de un conjunto delimitado de acciones y recursos que permiten, en un tiempo determinado, el logro de un resultado específico para el cual fue concebido, este resultado puede estar dirigido a satisfacer las necesidades y demandas de la población o mejorar los procesos y sistemas de trabajo de la institución o del sector público en su conjunto, y representa la categoría presupuestaria de mayor nivel en la asignación de los recursos presupuestarios.

Esta nueva técnica conlleva un reto y un gran compromiso técnico y profesional, porque modifica los hábitos, costumbres y la experiencia laboral presupuestaria de varias décadas e introduce una nueva manera de hacer las cosas del presupuesto. Tecnológicamente, se sustituye una técnica por otra que no aportó los resultados esperados para el progreso social, lo cual ha traído como consecuencia que los presupuestos públicos se diseñaran sin considerar las necesidades de funcionamiento de las instituciones públicas y de la comunidad. Tampoco se tomó en cuenta el incremento burocrático, que ha generado graves dificultades para planificar, coordinar y controlar la gestión de los órganos del Poder Público. Los instructivos y normas

prescritos por los entes rectores del presupuesto no se llevaron ni acataron para el registro y control de la actividad financiera del Estado, trayendo como resultado la improvisación y el empirismo en la toma de decisiones.

Referente a la materia fiscal y presupuestaria con la corta experiencia que posee Venezuela en esta nueva técnica de Presupuesto por Proyectos, se observa que a través de este mecanismo existe un mayor control de la ejecución del gasto, porque se mejora el seguimiento y la evaluación de la marcha del proyecto al afinarse más el mismo de manera global, a la vez que se simplifica la estructura. Esta nueva técnica permite visualizar y analizar las variables requeridas para la toma de decisión en todas las etapas del proceso presupuestario, facilita la gestión pública en función de las políticas y objetivos estratégicos de la nación y permite una mejor evaluación y control del presupuesto.

Cabe destacar, que la mayoría de los Estados y Municipios se mantienen rezagados en esta disposición por tozudez e indiferencia de los gerentes gubernamentales regionales y locales y por la falta de supervisión de la Oficina Nacional de Presupuesto y de los Órganos del Control del Sistema de Control Fiscal.

DIFERENCIAS ENTRE PRESUPUESTO POR PROGRAMA Y PROYECTO POR PROYECTO

A diferencia de los programas donde fundamentalmente se prevén recursos para la producción terminal, el proyecto puede preverse para productos terminales o intermedios

El concepto de proyecto es más amplio que el previsto en la técnica del presupuesto por programas, por cuanto en ésta se refiere sólo a bienes de capital; en la nueva técnica es aplicable tanto a servicios como a bienes.

En cuanto a los objetos, el proyecto es más concreto, por cuanto los programas permiten incluir múltiples objetos.

En la técnica del presupuesto por programas no se incluyen como programas aquellos cuyos objetivos exceden de la misión del órgano o ente**.**

En el presupuesto por proyectos la cuantificación se realiza solamente a través del concepto de metas, ya que no está previsto el uso del concepto de

volúmenes de trabajo. No obstante, la meta de la acción específica es equivalente al concepto de volúmenes de trabajo en cuanto a que constituye la cuantificación de las acciones intermediarias para el logro de las metas del proyecto.

En el presupuesto por programas, las transferencias a organismos del sector público se incorporan a una categoría equivalente a programas por cuanto no corresponden a producción terminal para la institución, en el presupuesto por proyectos se incluye como una acción específica del proyecto correspondiente o de las acciones centralizadas cuando correspondan las acciones centrales (actividades) del presupuesto por programas.

En ambas técnicas se mantiene el criterio de la no asignación de recursos a productos que se interceptan, en las cuales se debe mantener el criterio de la relevancia.

De igual manera en ambas técnicas, las acciones específicas y las actividades pueden dividirse en tareas, que no son categorías presupuestarias, por cuanto no se le asignan formalmente recursos, pero su determinación es necesaria para el cálculo de los recursos reales.

Ahora bien, dentro del continúo proceso de modernización y en cumplimiento de las disposiciones legales, la Oficina Central de Presupuesto como ente rector del sistema presupuestario nacional, ha presentado el documento denominado instructivo 21 contentivo de las normas, formularios e instrucciones que deben ser aplicados con carácter de obligatoriedad en la elaboración del presupuesto por los Municipios, así como ha incorporado la nueva técnica de formulación del presupuesto por proyecto.

El referido instructivo permitirá que el presupuesto sea un instrumento de gobierno y administración, tratando de reflejar los objetivos y metas a alcanzar en el ejercicio económico, los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables para el logro de tales resultados, así como los recursos humanos, materiales y financieros indispensables para la consecución de los mismos. El contenido formal de este instructivo, posee un mínimo de exigencias en cuanto al volumen de información requerida para el proceso de formulación presupuestaria a efectos de lograr que la conformación de la Ordenanza de Presupuesto, se adecue a los avances de la técnica presupuestaria, sirviendo a su vez para la toma de decisiones en materia de planificación a organismos tales como el Ministerio de Planificación y

Desarrollo, la Oficina Central de Presupuesto, Banco Central de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para las Finanzas, entre otros organismos financieros.

El cuerpo del instructivo 21 consta de cinco partes, conformados de la siguiente manera:

Parte I, se dedica a la presentación del instructivo, explicando en forma general su contenido.

Parte II, explica cómo debe estar ordenado el contenido de la Ordenanza de Presupuesto, en lo referente a las materias que se señalan a continuación:

- Disposiciones Generales
- Presupuesto de Ingresos
- Presupuesto de Gastos

Cabe destacar que en cuanto a la estructuración del presupuesto de gastos, el mismo ha sido diseñado de tal forma que permita a las unidades de presupuesto tener una visión clara y precisa de los siguientes aspectos:

a) Información global: Representada por el resumen de las clasificaciones presupuestarias, la apertura programática, créditos a nivel de partidas y subpartidas, clasificación de los créditos destinados a inversión o formación de capital y resumen del costo de los recursos humanos.
b) Información básica del gasto: Por sector, programa, subprograma y proyecto, para los cuales el manual contiene orientaciones e instructivos y la estructuración de los mismos.

Parte III, se refiere exclusivamente a la Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos y su composición, es decir:

a) El resumen de los créditos presupuestarios a nivel de detalle del gasto, incluyendo créditos correspondientes al Situado destinado a inversión coordinada (Plan de Inversión con otros organismos).
b) Presupuesto de gastos a nivel del programa y actividades, de acuerdo a las exigencias contenidas al respecto.

Parte IV, se ha utilizado para dar una explicación de la información complementaria que debe incorporarse en el documento presupuestario, tal

como se menciona a continuación:

- Base de cálculo de los ingresos.
- Resumen de los programas de inversión en coordinación con organismos del sector público.
- Determinación del costo del contrato colectivo.
- Relación de transferencias (organismos del sector público y privado).
- Relación de organismos adscritos a la Alcaldía.
- Resumen del Costo de los Recursos Humanos de los organismos adscritos a la Alcaldía, clasificados según su tipo.

Por último se presentan los siguientes anexos:

a) Guía para la elaboración de las Disposiciones Generales.
b) Guía para la elaboración del Decreto sobre la Distribución Institucional del Presupuesto.
c) Forma de presentación de la Ordenanza de Presupuesto.
d) Esquema sectorial a utilizar en la formulación del Presupuesto de los Municipios.
e) Conceptos y aspectos teóricos del Presupuesto por Programas.

En las consideraciones finales se destacan las siguientes:

La conveniencia de que los funcionarios con responsabilidad presupuestaria en los Municipios, analicen cuidadosamente los instructivos y formularios incluidos, para que las informaciones sean completas, sinceras y adecuadas a la política presupuestaria prevista por el gobierno nacional.

Con el propósito de garantizar una correcta formulación del presupuesto, esta Oficina prestará la asistencia técnica y aclarará cualquier duda que se presente con motivo de la interpretación de las normas, formularios e instructivos que se incluyen en el presente documento.

Es importante destacar, que se considera de carácter obligatorio, necesario e importante para la ONAPRE que los Municipios utilicen los códigos de las partidas y sub-partidas de ingresos y egresos establecidos en el Plan Único de Cuentas vigente, para la elaboración de las Ordenanzas de Presupuesto y se incorpore al documento todos los formularios establecidos en el Instructivo Nº 21, aun cuando no sean aplicables en esas instituciones, las cuales deben traer anexo una exposición de motivos sobre la no aplicación de los mismos.

Asimismo, se hace indispensable la utilización correcta de los códigos de

las partidas y sub-partidas de ingresos y gastos del clasificador presupuestario vigente, para generar la información financiera y presupuestaria que permita la elaboración de las estadísticas respectivas, que llevan a cabo el Ministerio de Finanzas y el Banco Central de Venezuela, respectivamente, los formularios mencionados son los siguientes:

- Ingresos fiscales del Gobierno Municipal.
- Detalle de algunos de los ingresos fiscales del Gobierno Municipal.
- Gastos fiscales ejecutados por Gobernaciones y Alcaldías.
- Ejecución trimestral del gasto fiscal por Gobernaciones y Alcaldías.

Contenido de la Ordenanza del Presupuesto:

- Disposiciones Generales.
- Presupuesto de Ingresos.
- Presupuesto de Gastos.
- Anexo sobre los Planes Coordinados con otros organismos.

Además de los elementos mencionados, la ONAPRE considera necesario e imprescindible incorporar la política presupuestaria en la presentación del documento.

Disposiciones Generales:

Por sus características, las Disposiciones Generales son normas muy especiales y diferentes del resto de las que aprueba el Municipio. Estas, fundamentalmente deben aclarar que es lo que se está aprobando, para qué se aprueba, qué responsabilidades caben en la ejecución de lo aprobado a cada uno de los entes que conforman el Municipio, y cuáles son las formas que habrá de adoptar esa ejecución.

El articulado, que conforma las Disposiciones Generales de la Ordenanza de Presupuesto, debe ser lo suficientemente claro y explícito, en el sentido que permita entender los objetivos y contenido de lo que se quiere normar.

Las Disposiciones Generales tienen carácter complementario de aquellas disposiciones legales permanentes, como la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y demás normas jurídicas existentes sobre la materia, a nivel municipal. Debe tomarse en cuenta que su vigencia es la del

ejercicio para el cual fueron aprobadas, por lo tanto, no debe incorporársele ninguna norma de carácter permanente, ni que exceda el tiempo de la vigencia establecido para la Ordenanza de Presupuesto.

Las Disposiciones Generales pueden variar de una municipalidad a otra, según el contenido de su ordenamiento jurídico referido a la materia presupuestaria, las particularidades del presupuesto de cada año y las orientaciones emanadas del Gobierno Nacional, Estadal y Municipal.

Como se ha afirmado, el Municipio rige su ejercicio económico y financiero mediante Ordenanza, que tiene por objeto regular la aprobación, ejecución y evaluación del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Municipio y de sus entes descentralizados de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y en las leyes nacionales en cuanto sea aplicable.

A los efectos de apreciar mejor la conformación de este instrumento legal, se presenta como un modelo del articulado que conforma dicha ordenanza:

- **Estimación de Ingresos:**

En primer lugar se aprueba la estimación de Ingresos Municipales para el Ejercicio Económico Financiero en una cantidad estimadas por rubros de ingresos de acuerdo con la distribución incorporada al presupuesto de ingresos.

- **Estimación del Presupuesto de Gastos:**

En segundo lugar se aprueba la estimación del Presupuesto de Gastos para el Ejercicio Económico Financiero en una cantidad igual al monto estimado de ingresos para ser asignados a los diferentes sectores, programas, proyectos, partidas, incluyendo los créditos para seguridad social y para los gastos no clasificados sectorialmente de acuerdo con lo establecido en la respectiva Ordenanza.

- **Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos:**

Una vez aprobada la Ordenanza de Presupuesto por el Concejo Municipal, el Alcalde o Alcaldesa decretará dentro de los diez (10) días hábiles siguientes de la sanción de la presente Ordenanza, la Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos, que consiste en el detalle de los créditos presupuestarios aprobados a las diferentes categorías presupuestarias a nivel de actividades, obras, sub-partidas genéricas, específicas y sub-específicas.

- **Límites Máximos de las Autorizaciones:**

Los Créditos Presupuestarios acordados por sectores, programas, proyectos y partidas, constituyen el límite máximo de las autorizaciones de créditos disponibles para gastar, conforme a lo previsto en el artículo 242 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, no debiendo los ordenadores de gastos, efectuar compromisos sin que exista previsión presupuestaria, ni disponer de los Créditos Presupuestarios para una finalidad distinta a la prevista en esta Ordenanza, so pena de las responsabilidades legales en las que pueda incurrir.

- **Reprogramación del Presupuesto de Ingresos y Gastos:**

Si durante la Ejecución del Presupuesto de Ingresos y Gastos se evidenciare una reducción en los ingresos estimados en la Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos para el presente Ejercicio Económico Financiero, el Alcalde o Alcaldesa, previa opinión de la Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto, ordenará los ajustes necesarios en los ingresos y los créditos presupuestarios acordados. Asimismo, el Alcalde o Alcaldesa solicitará a los órganos, dependencias, entes descentralizados, Contraloría Municipal y Concejo Municipal, un plan de ajuste de sus gastos. Las decisiones deberán publicarse en la Gaceta Municipal para su entrada en vigencia.

- **Programación de la Ejecución Física y Financiera:**

Corresponde a la Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto y a la Dirección de Administración y Servicios del Ejecutivo Municipal, la coordinación de todas las actividades orientadas a la formulación del Presupuesto de Gastos y la implementación y desarrollo de la programación de la Ejecución Física y Financiera del Presupuesto, así como también el control de los planes y proyectos presentados por los órganos, dependencias y entes descentralizados.

- **Información Periódica:**

Las unidades ejecutoras del Plan Operativo y del Presupuesto que presenten informe trimestral, deberán enviar a la Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto del Ejecutivo Municipal, los resultados de la ejecución física y financiera del presupuesto, en un plazo no mayor de quince (15) días después de haber finalizado cada trimestre. Las unidades ejecutoras responsables, que no den cumplimiento al envío de la información en el plazo establecido, no se le tramitarán recursos adicionales, ni modificaciones entre partidas hasta tanto se efectúe la entrega de la ejecución pendiente.

- **Información de Ingresos Recaudados:**

La Dirección de Administración Tributaria del Ejecutivo Municipal deberá enviar, en los primeros quince (15) días de cada mes al Concejo Municipal, la recaudación mensual de los Ingresos Municipales del respectivo Ejercicio Económico Financiero.

- **Informe Trimestral:**

La Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto del Ejecutivo Municipal realizará trimestralmente un informe sobre la ejecución física y financiera del Plan Operativo y el Presupuesto de Gastos, en el cual se indicará el grado de ejecución de las metas, actividades rutinarias y de los recursos asignados, así como las respectivas argumentaciones. Dicho informe deberá ser remitido por el Alcalde o Alcaldesa al Concejo Municipal, dentro de los treinta (30) días siguientes a la finalización de cada trimestre.

- **Economías de Cargos Vacantes:**

La Dirección de Administración y Servicios del Ejecutivo Municipal, deberá enviar a la Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto del Ejecutivo Municipal en los primeros diez (10) días finalizado cada trimestre, la información sobre la ejecución de las Órdenes de Pago permanentes correspondientes a la Partida 4.01 “gastos de personal”, sub-partida genérica 01 “sueldos, salarios y otras retribuciones”, sub-partida específica 01 “sueldos básicos personal fijo a tiempo completo”, a fin de determinar las economías de los cargos vacantes, las cuales podrán ser utilizadas para cubrir insuficiencias presupuestarias que se presenten en el Ejercicio Económico Financiero, previa aprobación del Concejo Municipal.

En el caso del Concejo Municipal, la Gerencia de Administración deberá enviar a la Gerencia de Planificación y Presupuesto en los primeros diez (10) días finalizado cada trimestre, la información sobre la ejecución de las Órdenes de Pago permanentes correspondientes a la Partida 4.01 “gastos de personal”, sub-partida genérica 01 “sueldos, salarios y otras retribuciones”, sub-partida específica 01 “sueldos básicos personal fijo a tiempo completo”, a fin de determinar las economías de los cargos vacantes, las cuales podrán ser utilizadas para cubrir insuficiencias presupuestarias que se presenten en el Ejercicio Económico Financiero, previa aprobación del Concejo Municipal.

- **Gastos para Difundir Información Institucional:**

Los Créditos Presupuestarios asignados a la Partida 4.03 “servicios no personales”, sub-partida genérica 07 “servicios de información, impresión y relaciones públicas”, sub-partida específica 01 “publicidad y propaganda”, serán utilizados para cubrir gastos relacionados con la difusión de

información sobre obras y servicios ejecutados y prestados por el Municipio, programas de estímulo e incentivo al pago de impuestos y las de carácter institucional, educativo, sanitario, cultural, deportivo y similares que promueve el Municipio a través de la Alcaldía o el Concejo Municipal, sin que puedan ser utilizados para la promoción individual de las personas que conforman el Gobierno Municipal.

- **Reservas del Tesoro:**

Se autoriza al Alcalde o Alcaldesa para llevar las reservas del Tesoro en cuentas separadas, en relación con las aportaciones de los fondos no utilizados del Presupuesto de Gastos Municipales correspondientes al ejercicio fiscal. Asimismo, el Alcalde o Alcaldesa queda facultado o facultada para continuar los Programas del Ejercicio Económico Financiero cuya ejecución exceda al mencionado Ejercicio Económico Financiero.

A tales efectos, el Alcalde o Alcaldesa debe solicitar la aprobación del Concejo Municipal para decretar al Presupuesto de Gastos los Créditos Adicionales necesarios para asegurar la continuidad de los Programas establecidos en la ordenanza.

- **Fondos del Tesoro:**

Los fondos del Tesoro Municipal podrán ser colocados en instituciones financieras reguladas por la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras o por leyes especiales, con sujeción a los requisitos y condiciones que mediante decreto se establezcan para asegurar la inversión y la devolución oportuna de los fondos, y sin que se altere, interfiera o impida la ejecución del presupuesto de gastos.

La Dirección de Administración Tributaria del Ejecutivo Municipal, deberá informar mensualmente, a la Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto del Ejecutivo Municipal, los ingresos recaudados por cada rubro.

- **Rectificaciones del Presupuesto:**

En el presupuesto de gastos, se incorporará una partida denominada "Rectificaciones del Presupuesto", cuyo monto no podrá ser superior al tres por ciento (3%) del total de los ingresos estimados en la Ordenanza, excluyendo los ingresos asignados por leyes específicas, mediante las cuales se le transfirieren recursos al Municipio.

Esta partida podrá ser dispuesta por el Alcalde o Alcaldesa para atender gastos imprevistos que se presenten en el transcurso del ejercicio para

aumentar los créditos presupuestarios que resultaren insuficientes. Salvo casos de emergencia, los recursos de este crédito no podrán destinarse a crear nuevos créditos ni cubrir gastos cuyas asignaciones hayan sido disminuidas por los mecanismos formales de modificaciones presupuestarias. No se podrán decretar créditos para rectificaciones de presupuesto, ni éstos ser incrementados mediante traspaso de créditos.

- **Soporte Técnico e Informativo:**

La Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto del Ejecutivo Municipal en el ejercicio de la responsabilidad de formulación y control de los planes y presupuestos municipales que tiene asignada, procesará y mantendrá los datos e información relativos al diagnóstico, formulación, ejecución y control del plan y el presupuesto en forma integral, sectorizada y debidamente codificada, a los fines de presentar en forma oportuna los informes y análisis que sean necesarios para garantizar que el proceso de planificación y de control de gestión sea permanente, técnicamente llevado y responda a las necesidades identificadas.

Asimismo, deberá prestar apoyo técnico a las unidades, entes y demás órganos que participan en el proceso de formulación y ejecución de los planes y presupuestos, evaluar la factibilidad de los planes, programas y proyectos que sean presentados y velar por el uso de los criterios, herramientas y metodologías técnicas sobre la materia.

- **Créditos Adicionales:**

Los Créditos Adicionales al presupuesto de gastos serán aprobados por el Concejo Municipal, a solicitud del Alcalde o Alcaldesa, para cubrir gastos necesarios no previstos en esta Ordenanza o para incrementar los Créditos Presupuestarios insuficientes, los cuales podrán ser financiados con las fuentes presupuestarias establecidas en el artículo 247 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Cuando los Créditos Adicionales hayan de financiarse con economías en los gastos, éstas deberán ser expresamente determinadas en informes que elaborará la Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto del Ejecutivo Municipal y se acordarán las respectivas insubsistencias o anulaciones de créditos.

Se entenderán por insubsistencias las anulaciones totales o parciales de Créditos Presupuestarios de programas, subprogramas, proyectos y partidas de la Ordenanza de Presupuesto, bien sea por economías que ocurran en la ejecución del presupuesto de gastos o por ajustes a dicho presupuesto ordenados con la finalidad de hacer uso más racional de los mismos o cuando

se estime que los ingresos programados no van a satisfacer los gastos previstos. Las insubsistencias serán declaradas por el Alcalde o Alcaldesa mediante Resolución.

Las solicitudes de Créditos Adicionales presentadas a la Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto del Ejecutivo Municipal, deberán ser sustentadas con los soportes que justifiquen en cada caso la solicitud, a fin de ser procesadas y posteriormente remitidas al Concejo Municipal con su respectivo informe, para su consideración y aprobación.

- **Modificación de Créditos - Gastos de Inversión:**

1. Los Créditos acordados en la ordenanza de presupuesto a las partidas contenidas en los Programas y Proyectos de cualquier Sector, destinados a cubrir los gastos de inversión, sólo podrán ser modificados mediante traspasos para ser orientados hacia otros gastos de inversión y de formación de capital.
2. En caso que se declare la insubsistencia de estos Créditos Presupuestarios, deberán incorporarse a la Ordenanza de Presupuesto para financiar gastos de inversión o formación de capital, con el fin de mantener el porcentaje de inversión.

- **Normas sobre las Modificaciones Presupuestarias:**

Las Modificaciones de Créditos Presupuestarios se ajustarán a las siguientes disposiciones:

1º Entre partidas de una misma o de diferentes denominaciones pertenecientes a un mismo Programa, Sub-Programa, Proyecto o diferentes programas, Sub-Programas o Proyectos, correspondiente a uno o varios sectores, cuyo monto sea mayor del treinta por ciento (30%) de los respectivos créditos originales de la Partida Cedente requerirán autorización del Concejo Municipal.

2º Entre partidas de una misma o de diferentes denominaciones pertenecientes a un mismo Programa, Sub-Programa o Proyecto o de diferentes Programas, Sub -Programas o Proyectos, correspondiente a uno o varios sectores, si no excede del treinta por ciento (30%) de la asignación original de la partida cedente, serán autorizados por el Alcalde o Alcaldesa mediante Resolución, de la cual deberá remitirse copia al Concejo Municipal y a la Contraloría Municipal.

3º Los Créditos Presupuestarios asignados y distribuidos a nivel de actividades, sub-partidas genéricas, específicas y sub-específicas dentro de un mismo programa y en una misma partida, podrán ser

modificadas por el Alcalde o Alcaldesa. El resultado de estas modificaciones se le comunicará a la dependencia involucrada, a la Dirección de Administración y Servicios del Ejecutivo Municipal y a la Contraloría Municipal.

4º Los traspasos de Créditos no podrán afectar el monto de la asignación original de la Partida Cedente en más de un cuarenta por ciento (40%). Esta disposición no aplica cuando la partida cedente sea la 4.98 "Rectificaciones del Presupuesto".

5º El Director o la Directora de Planificación Estratégica y Presupuesto del Ejecutivo Municipal, tramitará y autorizará las Modificaciones Presupuestarias a los Créditos asignados y distribuidos a nivel de actividades, sub-partidas genéricas, específicas y sub-específicas dentro de un mismo programa y en una misma partida, de acuerdo a lo establecido en el presente artículo.

6º Las modificaciones de los Créditos Presupuestarios correspondientes al Concejo Municipal y Contraloría Municipal se realizarán por las dependencias que los mencionados órganos designen, respetando las limitaciones establecidas en esta Ordenanza; las mismas serán remitidas para su información a la Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto del Ejecutivo Municipal.

- **Informe de Ejecución Física-Financiera:**

El Concejo Municipal no podrá acordar Créditos Adicionales ni procesar las Modificaciones Presupuestarias de Créditos sin el informe de ejecución física y financiera del Presupuesto de Gastos previsto en las Disposiciones Generales de la Ordenanza.

1. **Créditos en el Cuadro de Obras:**

Los Créditos asignados en el Cuadro de Obras, podrán ser modificados mediante Resolución dictada por el Alcalde o Alcaldesa y publicada en la Gaceta Municipal, exceptuando aquellas modificaciones que sean mayores a los límites establecidos, las cuales requerirán aprobación de la mayoría simple del Concejo Municipal. El resultado de estas modificaciones será comunicado a la Dirección de Administración y Servicios del Ejecutivo Municipal, a los efectos de ajustar los registros.

- **Obligaciones Reclamadas o Reconocidas:**

Corresponderá a la Sindicatura Municipal el reconocimiento administrativo de las obligaciones reclamadas por particulares, previa certificación de la respectiva unidad ejecutora que recibió el servicio o la contraprestación, exceptuando la referida a gastos de:

1. Servicios Básicos de los Bienes de Uso Privado del Municipio, los cuales deberán ser validados por la Dirección de Administración y Servicios del Ejecutivo Municipal. En el caso de los Servicios Básicos de los Bienes de Uso Privado correspondientes al Concejo Municipal, deberán ser validados por la Gerencia de Administración de esta instancia.
2. Deudas de Pasivos Laborales, las cuales deberán ser validadas por la Dirección de Recursos Humanos del Ejecutivo Municipal. En el caso de las Deudas de Pasivos Laborales correspondientes al Concejo Municipal, deberán ser validadas por la Gerencia de Recursos Humanos de esta instancia.
3. El monto de las obligaciones reconocidas administrativamente, deberá ser imputado a la sub-partida específica 4.11.11.03.00 “indemnizaciones diversas”.

- **Presupuesto de los Entes Descentralizados:**

1. Los presupuestos de los entes descentralizados del Municipio, así como su distribución institucional del Presupuesto de Gastos, deberán ser remitidos para su análisis y verificación a la Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto del Ejecutivo Municipal durante el período de elaboración del Proyecto de Ordenanza de Presupuesto.
2. Los ordenadores de compromisos y pagos de los entes descentralizados, deberán abstenerse de efectuar compromisos sin que exista previsión presupuestaria, ni disponer de los Créditos Presupuestarios para una finalidad distinta a la prevista en esta Ordenanza, debiendo adecuarlos a los objetivos y metas que sirvieron de fundamento para la formulación de sus respectivos presupuestos, so pena de las responsabilidades legales en las que pueda incurrir.
3. La Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos de los entes descentralizados previstos en este artículo, deberá publicarse como un anexo de la Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos del Municipio.
4. El Alcalde o Alcaldesa no podrá hacer entrega de los aportes aprobados en esta Ordenanza, a los entes descentralizados, hasta tanto los mismos den cumplimiento a las exigencias aquí establecidas.

- **Traspasos de Créditos de los Entes Descentralizados:**

Las modificaciones realizadas durante la ejecución del presupuesto de entes descentralizados del Municipio, tendrán las siguientes limitaciones:

1º Los traspasos de créditos presupuestarios, entre partidas de un mismo programa, sub-programa, proyecto o distintos programas del organismo, cuyo monto sea mayor del treinta por ciento (30%) de los respectivos créditos aprobados, deberán ser tramitados ante la Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto del Ejecutivo Municipal y aprobados por el Alcalde mediante Resolución. Serán remitidas para su información al Concejo Municipal y a la Contraloría Municipal.

2º Los traspasos de créditos presupuestarios asignados a las partidas y distribuidos a actividades, sub-partidas genéricas y sub-partidas específicas de un mismo programa, sub-programa, proyecto o distintos programas cuyo monto sea menor del treinta por ciento (30%) de los respectivos créditos aprobados, deberán ser aprobados por sus máximas autoridades. Serán remitidas para su información a la Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto del Ejecutivo Municipal.

3º Los incrementos de los créditos presupuestarios que surjan de nuevas fuentes de financiamiento y repercutan en el aumento del monto total del presupuesto vigente, deberán ser aprobados por sus máximas autoridades. Serán remitidas para su información a la Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto del Ejecutivo Municipal.

- **Avances y Fondos de Anticipo:**

1. Podrán ser adelantados fondos del Tesoro a los funcionarios o funcionarias titulares de las unidades administradoras de la Alcaldía, bajo las figuras de Avance y Fondo en Anticipo.

2. Constituyen Avances aquellos adelantados para atender los siguientes conceptos:
   a.- Sueldos y sus compensaciones, primas, salarios, remuneraciones especiales, bono vacacional, remuneración de carácter permanente, salvo aquellos que la presente Ordenanza autoriza a pagar con Fondos en Anticipo.
   b.- Pensiones y jubilaciones y demás asignaciones para el personal pensionado o jubilado.
   c.- Gastos por concepto de becas.
   d.- Las comisiones bancarias cuando correspondan a los servicios enunciados en los numerales anteriores.

3. Constituyen Fondos en Anticipo aquellos adelantados para atender los

siguientes conceptos:

a.- Gastos de personal, excepto los conceptos de gastos de esta naturaleza que se cancelen con fondos en avance.

b.- Materiales, suministros y mercancías.

c.- Servicios no personales, excepto servicios de gestión administrativa prestados por organismos de asistencia técnica.

d.- Activos reales, excepto: Inmuebles y equipos existentes, Conservación, ampliaciones y mejoras, Estudios y proyectos para inversión en activos fijos, Contratación de inspección de obras, Construcciones del dominio privado y Construcciones del dominio público.

e. Donaciones a personas.

4. En todo caso, los responsables del manejo de Avances y Fondos en Anticipo deberán administrarlos atendiendo a la finalidad para la cual fueron creados y sólo podrán utilizarlos para pagar obligaciones válidamente contraídas dentro del ejercicio fiscal al cual corresponda, de conformidad con las normas que mediante decreto se dicten.

5. En el caso del Concejo Municipal, los adelantos de fondos correspondientes a los Gastos de Personal deberán ser trimestrales. Para el caso de los adelantos de fondos correspondientes a materiales, suministros y mercancías y servicios no personales, deberán ser semestrales y para los activos reales de forma anual, esto debido a la naturaleza de su programa presupuestario.

6. Los responsables del manejo de fondos de avances y anticipos, previa autorización de la Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto del Ejecutivo Municipal a través de la Oficina Local de Presupuesto, podrán orientar los mismos de acuerdo a sus necesidades, siempre y cuando se trate de modificaciones dentro de un mismo avance y anticipo que no alteren o modifiquen la finalidad inicial de la naturaleza del gasto originalmente asignado, asimismo no podrán trasladarse fondos de un avance a otro o de un fondo de anticipo a otro, ya que ello desvirtuaría la finalidad inicial de los precitados fondos. Las solicitudes de modificaciones deberán estar acompañadas por la respectiva exposición de motivos que las justifiquen.

Exceptuando el responsable del manejo de fondos de avances y anticipos del Concejo Municipal, el cual lo solicitará ante la dependencia designada,

respetando las limitaciones establecidas en esta Ordenanza.

- **Fondos de Caja Chica del Ejecutivo Municipal:**

El Director de Administración y Servicios del Ejecutivo Municipal podrá autorizar el funcionamiento de uno o más fondos de caja chica a los funcionarios o funcionarias responsables de las unidades administradoras que tengan a su cargo el manejo de fondos en anticipo, a fin de que puedan efectuar pagos en efectivo o mediante cheques, durante el ejercicio presupuestario. En todo caso, la autorización y el funcionamiento de los fondos de caja chica responderán a los principios de racionalidad, transparencia y eficiencia y deberán adecuarse a las reglas que mediante decreto se establezcan.

- **Fondos de Caja Chica del Legislativo Municipal:**

El Presidente o Presidenta del Concejo Municipal podrá autorizar el funcionamiento de uno o más fondos de caja chica a los funcionarios o funcionarias responsables de las unidades administradoras que tengan a su cargo el manejo de fondos en anticipo, a fin de que puedan efectuar pagos en efectivo o mediante cheques, durante el ejercicio presupuestario. En todo caso, la autorización y el funcionamiento de los fondos de caja chica responderán a los principios de racionalidad, transparencia y eficiencia y deberán adecuarse a las reglas que mediante acuerdo del Concejo Municipal se establezcan.

- **Cierre del Ejercicio:**

Con posterioridad al 31 de diciembre no podrán tramitarse, ni autorizarse modificaciones al Presupuesto de Gastos, el cual fenece en esa fecha, así como tampoco podrán asumirse compromisos ni causarse gastos con cargo al ejercicio que se cierra en esa fecha.

- **Gastos Causados y No Pagados:**

Los gastos causados y no pagados al treinta y uno (31) de diciembre de cada año se pagarán durante el año siguiente, con cargo a las disponibilidades en caja y banco existente a la fecha señalada. Los gastos comprometidos y no causados al treinta y uno (31) de diciembre de cada año se imputarán automáticamente al ejercicio siguiente, afectando los mismos a los créditos disponibles para ese ejercicio, de conformidad con lo establecido en el artículo 249 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Presupuesto de Ingresos:

El esquema propuesto para la presentación del Presupuesto de Ingresos por parte de los Municipios, se ha elaborado tomando en consideración lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, la cual mantiene la división clásica de los ingresos, es decir, ordinarios y extraordinarios.

Asimismo, se establece que: "El Presupuesto de Ingresos contendrá la enumeración de los diversos ingresos fiscales cuya recaudación se autorice, con la estimación prudencial de las cantidades que se estima ingresarán por cada ramo en el año económico que siga su aprobación, así como cualesquiera otros recursos permitidos por la Ley". También se ha hecho especial énfasis en que la forma de presentación se corresponda con el esquema de clasificación de los Ingresos Nacionales, elaborados para tal fin por la Contraloría General de la República y el que actualmente se utiliza en la codificación presentada en el clasificador presupuestario.

Presupuesto de Gastos:

Las Ordenanzas de Presupuesto describen los detalles necesarios para transformar el presupuesto en un instrumento de administración que deben manejar los responsables de las categorías programáticas, así como los encargados de los registros de la ejecución presupuestaria que conforma lo que se conoce como la Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos.

Conviene reiterar que las categorías programáticas estarán definidas tomando como ámbito presupuestario al sector, y la responsabilidad por la ejecución de las mismas, se asignará a las unidades administrativas ejecutoras y a las unidades coordinadoras.

Las Ordenanzas de Presupuesto estarán constituidas por las categorías programáticas a las cuales la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público asigna a nivel legal, es decir, sectores, programas y partidas.

La Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos constituye uno de los anexos a las Ordenanzas de Presupuesto, y está conformada por el mínimo detalle en que pueden desagregarse las categorías programáticas. En consideración a estos aspectos la ONAPRE, ha elaborado un conjunto de formularios con sus respectivos instructivos, necesarios para obtener la información presupuestaria requerida, tanto a nivel de los Municipios, como de aquellos entes públicos encargados de los registros y controles de la ejecución del presupuesto. Estos formularios e instructivos se han clasificado en dos grandes bloques. El primero, para recabar la información resumida de

los créditos presupuestarios asignados a las distintas categorías presupuestarias; el segundo, para presentar la información a nivel de cada categoría presupuestaria, específicamente, a los fines de la formulación del presupuesto que va a regir en el año considerado.

EL PROCESO PRESUPUESTARIO DEL MUNICIPIO

El proceso presupuestario de los Municipios se regirá por la LOPPM, las ordenanzas municipales, por las leyes aplicables a la materia y se ajustará, en cuanto sea posible, a las disposiciones técnicas que establezca la Oficina Nacional de Presupuesto. (Art. 230 LOPPM).

En el año 2005 se creó un nuevo Clasificador Presupuestario de Recursos y Egresos, con el propósito de coadyuvar al proceso de reorganización del Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas, a través de la interrelación de los sistemas que participan en la Administración Financiera del Sector Público, cuyas operaciones pre-identificadas a través de clasificadores, deben actuar de manera integrada para una mejor gestión pública.

El presente Clasificador Presupuestario de Recursos y Egresos publicado en la Gaceta Oficial N° 38.314 del 15 de noviembre de 2005, deroga al Plan Único de Cuentas y entra en vigencia a partir del ejercicio económico-financiero 2006, empleándose en la formulación, ejecución y control del Presupuesto del Sector Público, siendo en su esencia un valioso avance técnico en la administración presupuestaria.

La Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, aprobada según Gaceta Oficial N° 37.029 del 05 de septiembre de 2000, establece en su artículo 3 que: “Los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad, regulados en esta ley, así como los sistemas tributarios y de administración de bienes, regulados por leyes especiales, conforman la administración financiera del sector público. Dichos sistemas estarán interrelacionados” y, por otra parte, el Reglamento N° 1 de la citada ley prevé las técnicas de programación presupuestaria y los clasificadores de gastos e ingresos que serán utilizados para ello.

Dentro del continuo proceso de modernización y acogiendo el mandato legal que está establecido en la LOAFSP, la ONAPRE incorpora al proceso presupuestario público, además de la nueva técnica de formulación

“Presupuesto por Proyectos”, un nuevo clasificador presupuestario que permite lograr el objetivo del sistema integrado de información financiera para el sector público.

La administración financiera pública (recaudar, gastar y regular el impacto en el resto de la economía y la sociedad), para lograr los objetivos y las metas del Estado, tiene en el presupuesto público la herramienta fundamental para la política económica y la gestión del Estado. La ONAPRE aprueba un nuevo clasificador presupuestario con el objeto de mantener actualizado un instrumento informativo, que junto con un criterio unificador del manejo de la Hacienda Pública, haga que la administración presupuestaria se convierta en la integradora de la gestión gubernamental, con validez para cualquier nivel institucional, de tal forma que se convierta en un verdadero Sistema de Información.

La ONAPRE como ente rector del sistema presupuestario, requiere de la información sobre los créditos presupuestarios tanto en la fase de formulación como en la de ejecución, para el cumplimiento de sus funciones. El Clasificador Presupuestario de Recursos y Egresos toma especial relevancia, ya que de su contenido, de la forma como se organiza y del grado de universalidad que contiene, no sólo depende la calidad y utilidad de las salidas del sistema integrado, sino que condiciona la conectividad del sistema integrado con otros sistemas de información de la gestión pública venezolana.

El Clasificador Presupuestario de Recursos y Egresos constituye las asignaciones presupuestarias de los distintos conceptos de gastos, así como el ordenamiento de los datos estadísticos mediante los cuales se resumen, consolidan y organizan las estadísticas presupuestarias con el fin de generar elementos de juicio para la planificación de las políticas económicas y presupuestarias, facilitar el análisis de los efectos económicos y sociales de las actividades del sector público y su impacto en la economía o en sectores particulares de la misma, y hacer posible la formulación y ejecución financiera del presupuesto.

Dentro de sus principales objetivos se encuentran:

- Identificar y registrar la totalidad de los flujos de origen y aplicación de los recursos financieros.
- Interrelacionar y presentar la información presupuestaria sobre bases homogéneas y confiables, facilitando la integración de los sistemas de administración financiera del Estado.

- Registrar por partida simple y por partida doble, toda transacción económica y financiera, haciendo posible la modernización y una mayor transparencia de la gestión pública.
- Realizar el seguimiento periódico de la ejecución presupuestaria de pagos, de inversiones y de crédito público, así como el cierre legal del presupuesto.

Este nuevo instrumento comprende dos grandes grupos de cuentas a saber:

- 3.00.00.00.00 Recursos
- 4.00.00.00.00 Egresos

Cada grupo de cuenta básica, mantendrá sus cuatro niveles de desagregación identificados por códigos numéricos de ocho posiciones, y por la clasificación, denominación y descripción de las respectivas cuentas.

El grupo de cuentas 3.00.00.00.00 referidas a los Recursos permite identificar los diferentes niveles en ramos, sub-ramos genéricos, específicos y sub-específicos.

- 3.X.00.00.00 Ramo
- 3.X.X.00.00 Sub-ramo
- 3.X.X.X.00 Específico
- 3.X.X.X.X Sub-específico

El grupo de cuentas 4.00.00.00.00 referidas a los Egresos permite identificar los diferentes niveles en partidas, genéricas, específicas y sub-específicas.

- 4.X.00.00.00 Partida
- 4.X.X.00.00 Genérica
- 4.X.X.X.00 Específica
- 4.X.X.00.X Sub-específica

Es de señalar, que aun cuando los códigos se mantienen con los mismos niveles de desagregación, predomina una reorganización de los mismos, donde se dan los casos de partidas cuyos códigos y denominaciones fueron cambiados, o simplemente mantuvieron el código pero no la denominación. Por otra parte, se aperturaron nuevos códigos en virtud de las necesidades y requerimientos de los organismos del sector público, y de la normativa legal vigente.

En este sentido, los rubros que conforman los recursos se indican seguidamente:

3.00.00.00.00 RECURSOS

- 3.01.00.00.00 "Ingresos Ordinarios"
- 3.02.00.00.00 "Ingresos Extraordinarios"
- 3.03.00.00.00 "Ingresos de Operación"
- 3.04.00.00.00 "Ingresos Ajenos a la Operación"
- 3.05.00.00.00 "Transferencias y Donaciones"
- 3.06.00.00.00 "Recursos Propios de Capital"
- 3.07.00.00.00 "Venta de Títulos y Valores que no otorgan Propiedad"
- 3.08.00.00.00 "Venta de Acciones y Participaciones de Capital"
- 3.09.00.00.00 "Recuperación de Préstamos de Corto Plazo"
- 3.10.00.00.00 "Recuperación de Préstamos de Largo Plazo"
- 3.11.00.00.00 "Disminución de Otros Activos Financieros"
- 3.12.00.00.00 "Incremento de Pasivos"
- 3.13.00.00.00 "Incremento del Patrimonio"

En cuanto a los Egresos, las partidas son las siguientes:

4.00.00.00.00 EGRESOS

- 4.01.00.00.00 "Gastos de Personal"
- 4.02.00.00.00 "Materiales, Suministros y Mercancías"
- 4.03.00.00.00 "Servicios no Personales"
- 4.04.00.00.00 "Activos Reales"
- 4.05.00.00.00 "Activos Financieros"
- 4.06.00.00.00 "Gastos de Defensa y Seguridad del Estado"
- 4.07.00.00.00 "Transferencias y Donaciones"
- 4.08.00.00.00 "Otros Gastos"
- 4.09.00.00.00 "Asignaciones no Distribuidas"
- 4.10.00.00.00 "Servicio de la Deuda Pública"
- 4.11.00.00.00 "Disminución de Pasivos"
- 4.12.00.00.00 "Disminución del Patrimonio"
- 4.98.00.00.00 "Rectificaciones al Presupuesto"

- Otras Consideraciones

En los Municipios no todos estos códigos y denominaciones se operacionalizan y normalmente se administran las 4.01, 4.02, 4.03, 4.04 4.07 y 4.11, por lo que se considera pertinente extraer algunos aspectos sobre esta partidas.

4.01.00.00.00 GASTOS DE PERSONAL

Incluye remuneraciones por sueldos, salarios y otras retribuciones, así como compensaciones según las escalas, primas, complementos, aguinaldos, utilidades, aportes patronales, obvenciones, subvenciones, prestaciones sociales, otras indemnizaciones y cualquier otra remuneración o beneficio correspondiente a trabajadores del sector público, de conformidad con el ordenamiento jurídico y convenciones colectivas de trabajo. Igualmente, incluye las remuneraciones de los funcionarios electos de los órganos legislativos, nacional, estadal y municipal, y del personal militar. Las asignaciones para gastos de personal considerados por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y su reglamento como gastos destinados a la defensa y seguridad del Estado se imputan por la partida 4.51.00.00.00 "Gastos de Defensa y Seguridad del Estado".

4.02.00.00.00 MATERIALES, SUMINISTROS Y MERCANCÍAS

Artículos considerados como "Materiales de Consumo", es decir, aquellos que reúnan una o más de las siguientes condiciones: a) tienen un período corto de uso y durabilidad, generalmente no mayor de un año, b) pierden sus características de identidad por el uso, y c) materiales que no cumplan con las características anteriores, pero su costo unitario es relativamente bajo. El corto uso significa: a) desaparición por su primer uso. b) rápido desgaste o deterioro y c) pérdida posterior, frecuente o inevitable.

4.03.00.00.00 SERVICIOS NO PERSONALES

Servicios prestados por personas jurídicas, tanto para realizar acciones jurídicas, administrativas o de índole similar, como para mantener los bienes de la institución en condiciones normales de funcionamiento. Incluye alquileres de inmuebles y equipos, servicios básicos, servicios de transporte y almacenaje, servicio de información, impresión y relaciones públicas, primas y otros gastos de seguro y comisiones, viáticos y pasajes, servicios profesionales y técnicos, conservación y reparaciones menores de maquinarias y equipos, conservación y reparaciones menores de inmuebles, construcciones temporales, servicios de construcción de edificaciones para la

venta y otros servicios.

4.04.00.00.00 ACTIVOS REALES

Comprende los gastos por compra de maquinarias y equipos nuevos y sus adiciones y reparaciones mayores realizados por los organismos con terceros. Incluye, de igual modo, las construcciones, adiciones y reparaciones mayores de edificaciones y obras de infraestructura de dominio público y privado que realiza el Estado mediante terceros, así como los semovientes, activos intangibles y otro tipo de activos reales que reúna como mínimo las siguientes características:

1. Largo uso y duración. Son bienes que tienen un uso normal que sobrepasa el año.
2. Son de carácter permanente. En este sentido, las maquinarias y equipos son de naturaleza tal, que pueden utilizarse en forma continua, por un largo tiempo, sin perder sus características ni deteriorar perceptiblemente su estado.
3. Alto costo. Son bienes cuyo costo unitario es significativo, lo que amerita considerarlos como bienes nacionales o activos fijos.

4.07.00.00.00 TRANSFERENCIAS

Aportaciones que realicen los organismos del sector público a otros entes públicos, al sector privado, o al sector externo y que no suponen contraprestación de bienes o servicios y cuyos importes no serán reintegrados por los beneficiarios. Incluye las transferencias al exterior para organismos públicos o privados, que por acuerdos genera una contraprestación.

4.11.00.00.00 DISMINUCIÓN DE PASIVO

Comprende la cancelación de compromisos válidamente adquiridos en ejercicios anteriores, que representan deudas u obligaciones del organismo frente a terceros.

Todos los organismos deben tener incluidas las cuentas que le sean propias ya que el Clasificador Presupuestario permite la captura de los datos de la fuente. En caso de que no exista una cuenta deberán efectuar la consulta a la ONAPRE, a efectos de que se analice e incluya el concepto respectivo, de ser procedente. Es necesario que el uso de los específicos "99" sea comunicado a la ONAPRE, para que ésta pueda conocer los conceptos particulares de gastos que se están imputando, a los fines de la creación del específico en cuestión, atendiendo al consecutivo uso de algún concepto. Es de suma importancia, mencionar que a diferencia del derogado Plan Único de

Cuentas, este Clasificador incluye únicamente dos grandes grupos de cuentas “Recursos” refiriéndose a los Ingresos y Fuentes de Financiamiento y “Egresos”, para los Gastos y Aplicaciones Financieras, entendiendo el concepto de los mismos en forma amplia. Lo correspondiente a las cuentas patrimoniales serán aprobadas por la Oficina Nacional de Contabilidad Pública (ONCOP), en el Plan de Cuentas Patrimoniales. Con la puesta en vigencia de este Clasificador la ONAPRE busca como norte, disponer de un verdadero instrumento de gestión, a partir de la programación de operaciones, en la etapa de formulación y en las posteriores de control y evaluación de la gestión presupuestaria, para que los ejecutivos públicos cuenten con una herramienta que los apoye en su proceso de toma de decisiones.

GASTOS DE INVERSIÓN

De los ingresos previstos en el presupuesto municipal se destinará como mínimo, el cincuenta por ciento (50%) para ser aplicado a gastos de inversión o de formación de capital, entendiendo como gasto de inversión aquellos a los que le atribuye tal carácter la Oficina Nacional de Presupuesto y, dando preferencia a las áreas de salud, educación, saneamiento ambiental y a los proyectos de inversión productiva que promuevan el desarrollo sustentable del Municipio. (Art. 231 LOPPM).

La Oficina Nacional de Presupuesto según Resolución Nro. 37.486 de 17 de julio de 2002 estableció que la inversión debe estar orientada al incremento de la capacidad productiva de los Estados y Municipios, que abarca los recursos humanos así como los gastos dirigidos a la previsión de los servicios de salud y educación, que coadyuvan a la formación de ese capital.

A tal efecto, se entiende por gasto de inversión, los realizados con cargo a los créditos presupuestarios previstos en las diferentes categorías programáticas de la respectiva ordenanza de presupuesto, dirigidos a la creación o aumento de la formación de capital, en el marco del desarrollo humano, social, cultural y económico del Municipio En este sentido, se consideran programas de inversión o de formación de capital, entre otros, los siguientes: Programas de desarrollo agropecuario, programas de desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico, programas de salud y asistencia social, programas de reorganización de las áreas municipales y marginales, programas de promoción, construcción y financiamiento de obras y servicios destinados al desarrollo de la industria, programas de construcción y

mantenimiento de vías de comunicación y servicios de trasporte.

Los presupuestos públicos de gastos contendrán los gastos corrientes y de capital, y utilizarán las técnicas más adecuadas para formular, ejecutar, seguir y evaluar las políticas, los planes de acción y la producción de bienes y servicios de los entes y órganos del sector público, así corno la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de éstos con sus fuentes de financiamiento. Para cada crédito presupuestario se establecerá el objetivo específico a que esté dirigido, así como los resultados concretos que se espera obtener en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño siempre que ello sea técnicamente posible.

EL GASTO PÚBLICO

Si se revisa la bibliografía disponible sobre el tema, se encuentran diferentes significados para el gasto público. Citando a Villegas (1992: 31-36) puede definírsele como “las erogaciones dinerarias que realiza el Estado en virtud de ley para cumplir sus fines consistentes en la satisfacción de necesidades públicas”. Analiza el mencionado autor esta definición afirmando que el gasto público lo conforman erogaciones dinerarias, ya que en la época moderna, tanto su estimación y ejecución están valoradas en términos monetarios, y están representadas en dinero o en bienes que pueden ser objeto de valoración monetaria.

Estas erogaciones son efectuadas por el Estado, ya que se incluyen todas las sumas de dinero que egresan del Tesoro Público y deben ser financiadas por los ingresos recaudados por éste. Asimismo, el gasto público se realiza en virtud de la ley en vista de que “no hay gasto público legítimo sin ley que lo autorice” (principio de legalidad del gasto), es decir, los entes públicos solo pueden ejecutar el gasto cuando éste ha sido autorizado previamente por algún tipo de instrumento legal.

Finalmente, es un gasto que se realiza para cumplir los fines del Estado consistentes en la satisfacción de las necesidades de la colectividad, ya que esta es la finalidad principal que se le ha otorgado a la actividad financiera pública. Con respecto a esta finalidad hay que señalar que no siempre todas las erogaciones son gastos públicos.

El gasto público del gobierno nacional es autorizado mediante la Ley de Presupuesto Anual que sanciona la Asamblea Nacional para cada período

presupuestario (anualmente), o mediante la aprobación de créditos adicionales por este mismo cuerpo legislativo.

A nivel local los Municipios están obligados a normar su acción administrativa y de gobierno por un presupuesto aprobado anualmente por el respectivo Concejo Municipal, el cual se publicará en una ordenanza que se denominará ordenanza de presupuesto anual de ingresos y gastos.

FUNCIONES DEL GASTO PÚBLICO

El conjunto de finalidades que pueden ser cubiertas con la estimación y ejecución de gasto público pueden ser agrupadas en tres categorías principales: función social (redistributiva), función económica (reguladora) y función administrativa.

En primer lugar, cumple una función redistributiva, al intentar la mejora de las condiciones de vida de la población de menores ingresos, financiando esta función con los recursos que recauda de los sectores de la población que percibe la mayor porción de la renta nacional.

La actividad financiera del Estado intenta recaudar recursos de los estratos de mayor ingreso, para financiar la satisfacción de necesidades de los sectores más pobres (salud, educación, seguridad, entre otros) a través del gasto público, y de esta forma puede contribuir a una redistribución socialmente más justa de los recursos. Esta premisa teórica no siempre se cumple en la realidad, y aun en los casos en que se materializa en la práctica no es posible lograr una igualdad total entre todos los integrantes de la población. Sin embargo, en la medida en que el gasto público cumpla con su función redistributiva contribuye a mejorar los niveles de satisfacción de necesidades en una colectividad.

Todos los ciudadanos pagan los impuestos y contribuciones y el Estado utiliza así las sumas obtenidas para pagar a los diversos funcionarios, para construir represas, carreteras o subvencionar industrias y exportadores o subsidiar a las familias de desempleados. Las sumas del conjunto de la colectividad nacional son redistribuidas a través de los gastos públicos a diversos grupos y miembros de esta colectividad.

Existen otros gastos que no cumplen una finalidad social o económica, y que pueden catalogarse como gastos con función administrativa. En ellos se

incluyen aquellas erogaciones que se realizan para mantener en funcionamiento el aparato estatal (sueldos, materiales, mantenimiento de inmuebles, gastos electorales, entre otros). Como se señaló anteriormente, el principio de legitimidad del gasto establece que en la medida en que el gasto cumpla una finalidad económico-social será más legítimo, por lo que estos gastos de tipo administrativo no deberían representar una cuantía importante en el total.

PRINCIPALES CLASIFICACIONES DEL GASTO PÚBLICO

Son diferentes los criterios que pueden utilizarse para clasificar los gastos públicos. Se mencionan dos de los más utilizados en la práctica: la clasificación financiera (gastos ordinarios y extraordinarios) y la clasificación económica (gastos corrientes, de capital y aplicaciones financieras).

Clasificación Financiera:

Gastos Ordinarios y Gastos Extraordinarios: Es una de las clasificaciones más tradicionales del gasto público, pero que sigue utilizándose en la práctica. Agrupa los diferentes tipos de gasto de acuerdo a su periodicidad y continuidad, o de acuerdo a la posibilidad de previsión de los mismos por parte del Estado.

De tal manera que los gastos ordinarios son aquellos que suelen repetirse período tras período, y aparecen planificados y estimados en los presupuestos anuales, son los que se repiten en cada ejercicio presupuestario o que forman parte de las actividades normales del Estado administrador y promotor del desarrollo, tales como los gastos de personal, alquileres de inmuebles o su mantenimiento y la prestación de servicios públicos, así como los de obras públicas que, aunque no se repitan todos los años para las mismas obras, constituyen la actividad de construcción a la cual está incorporado el ente público en forma permanente, mientras que los gastos extraordinarios surgen por situaciones irregulares, no previstas en la planificación normal de las actividades gubernamentales, como por ejemplo las catástrofes.

Dentro de las clasificaciones existentes, una de la más importante es la Clasificación Económica, por cuanto permite analizar los efectos de la actividad pública sobre la economía nacional y además como característica fundamental, permite la identificación de las diferentes categorías económicas, ya sean: corriente, capital y aplicaciones financieras.

El continuo mejoramiento del proceso de administración presupuestaria, constituye una de las tareas primordiales del Ejecutivo Nacional, por tanto la puesta en vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), recoge la interrelación de los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad, para que actúen en forma integrada y así lograr un mejor control de la administración financiera del sector público. Dentro de este conjunto de mejoras, una de las exigencias que prevé la LOAFSP, es la obligatoriedad de elaborar los presupuestos de los organismos públicos a la luz de la Clasificación Económica, de acuerdo a lo previsto en su artículo 13 en el cual se expone que: "Los presupuestos públicos de ingresos contendrán la enumeración de los diferentes ramos de ingresos corrientes y de capital y las cantidades estimadas para cada uno de ellos. No habrá rubro alguno que no esté representado por una cifra numérica", y en su artículo 14 prevé que: "Los presupuestos de gastos contendrán los gastos corrientes y de capital, y utilizarán las técnicas más adecuadas para formular, ejecutar, seguir y evaluar las políticas, los planes de acción y la producción de bienes y servicios de los entes y órganos del sector público, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de éstos con sus fuentes de financiamiento".

En este sentido, la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), presenta la metodología para la determinación de la Clasificación Económica del Gasto en sus diferentes componentes: corriente, de capital y aplicaciones financieras.

La Clasificación Económica ordena los gastos públicos en: corrientes, capital y aplicaciones financieras, con el propósito de elaborar el análisis de los efectos de la actividad pública sobre la economía nacional. Conviene destacar que los efectos económicos a que se hace referencia son los originados por el monto y la composición de las transacciones, no así los causados por la actividad de regulación pública, que afecta en mayor o menor grado la actividad económica.

CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

Gastos:

Contemplan, además del crédito presupuestario como autorización para gastar que tiene la Administración Pública, las transacciones financieras

constitutivas de los incrementos de activos y disminuciones de pasivos que ocurren en el transcurso del ejercicio económico financiero.

Gastos Corrientes:

Son transacciones que apuntalan a cubrir los gastos operativos o de funcionamiento de los organismos del sector público, por tanto se determinan los insumos necesarios para hacer efectiva su gestión. Se refieren a todos los gastos en insumos y servicios personales que no constituyen un activo duradero tangible. Aquí se concentran fundamentalmente los gastos destinados a servicios personales, materiales y suministros y servicios generales.

Los gastos corrientes incluyen las transacciones con contraprestación, aparte de los correspondientes a activos de capital o a bienes y servicios que se utilizarán en la producción propia de activos de capital. Al constituirse como transacciones con contraprestación, está dado por el gasto en sueldos y salarios por los servicios que los trabajadores públicos prestan a la Administración Pública. Y los gastos sin contraprestación, haciendo referencia a las transferencias que el Ejecutivo Nacional a través de los Órganos de la República otorgan a los organismos adscritos, para que realicen funciones que les fueron encomendadas en el momento de su constitución, los cuales no implican la adquisición de activos de capital por parte de los perceptores, la compensación a los perceptores por daños o destrucción de activos de capital o el aumento del capital financiero de los perceptores.

Gastos de Capital:

Los gastos de capital son gastos para la adquisición de activos de capital fijo, existencias estratégicas o de emergencia, tierra o activos intangibles, o pagos sin contraprestación para que los preceptores puedan adquirir tales activos, compensar a los preceptores por daños o destrucción de activos de capital o aumentar el capital financiero de los preceptores.

Aplicaciones Financieras:

La clasificación de las transacciones relativas a las aplicaciones financieras, tiene por objeto indicar el uso de los fondos disponibles de un superávit, a fin de medir el efecto de las operaciones de financiamiento del gobierno en la economía.

En cuanto al uso de los fondos, la concesión de préstamos del gobierno a otros o la compra de valores de otros por parte del gobierno no figuran en el financiamiento, sino en la concesión de préstamos. Existe esta asimetría entre la concesión y la obtención de préstamos porque, a diferencia de otros sectores de la economía, para el gobierno la concesión y la obtención de préstamos no constituyen formas complementarias de administración de la liquidez del gobierno. Generalmente el gobierno no concede préstamos con fines de rentabilidad y de reducción de exceso de liquidez, sino con fines de política, de la misma forma que con la realización de gastos directos. No obstante, hay algunas excepciones. En algunos casos, determinados sectores del gobierno pueden realizar inversiones en valores con fines de liquidez y estas inversiones deben registrarse como parte del financiamiento. Por ejemplo, se trata de inversiones que realizan los fondos de amortización, los fondos de seguro social y algunas veces los gobiernos estatales y locales.

EL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN

El presupuesto de inversión está dirigido al desarrollo humano, social, cultural y económico del Municipio, y se elaborará de acuerdo con las necesidades prioritarias presentadas por las comunidades organizadas, en concordancia con lo estimado por el Alcalde o Alcaldesa en el presupuesto destinado al referido sector y con los proyectos generales sobre urbanismo, infraestructura, servicios y vialidad.

A estos fines, regirá el procedimiento siguiente:

En el mes de julio de cada año el Alcalde o Alcaldesa entregará al Consejo Local de Planificación Pública la cifra o monto total de inversión de cada sector, incluyendo los detalles a que haya lugar. Entre los meses de agosto y octubre se activará el presupuesto participativo de conformidad con lo establecido en la presente ley. (Art. 232 LOPPM).

El presupuesto de inversión municipal se elaborará de acuerdo con las necesidades prioritarias presentadas por las comunidades organizadas, en concordancia con lo estimado por la Alcaldía, en el presupuesto destinado al referido sector. Asimismo, con los proyectos generales sobre urbanismo, infraestructura, servicios y vialidad que demande el Municipio.

A fin de orientar el Presupuesto de Inversión Municipal, el Alcalde o la Alcaldesa presentará al Consejo Local de Planificación Pública y a las

comunidades organizadas, en reunión extraordinaria que deberá efectuarse con quince (15) días continuos de antelación a la reunión formal del Consejo Local de Planificación Pública, la cifra o monto total de inversión de cada sector, incluyendo los detalles a que haya lugar.

Las alcaldías están en la obligación de darle curso a los proyectos que las comunidades organizadas presenten, con cargo a los porcentajes de las asignaciones que correspondan a éstas, por concepto de leyes que otorguen y transfieran recursos para las comunidades organizadas.

Como se ha dicho, el Presupuesto de Inversión Municipal estará dirigido al desarrollo humano, social, cultural y económico del Municipio, tomando en cuenta las variables de población y pobreza de cada comunidad, debiendo cubrir con:

- Los proyectos prioritarios, que presenten las comunidades organizadas.
- Los proyectos generales sobre urbanismo, infraestructura, servicios y vialidad.
- El fondo de emergencia, para atender desastres naturales, calamidades públicas y gastos imprevistos. Este fondo, será administrado por el Alcalde o Alcaldesa, previa aprobación del Concejo Municipal, con participación del Consejo Local de Planificación Pública que hará el seguimiento respectivo, para que los recursos sean invertidos en los fines a los que se refiere esta norma. La ordenanza respectiva que regula la materia determinará el porcentaje que le corresponda al fondo de emergencia.

PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE ORDENANZA

El proyecto de ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos del Municipio junto con el Plan Operativo Anual deberá ser presentado por el Alcalde o Alcaldesa al Concejo Municipal, antes del 1º de noviembre del año anterior a su vigencia.

El proyecto de ordenanza de ingresos y gastos del ejercicio económico financiero y el Plan Operativo Anual debe ser sancionado por el Concejo Municipal, antes del 15 de diciembre del año anterior a la vigencia de dicho presupuesto; en caso contrario, se reconducirá el presupuesto del ejercicio anterior. Para la reconducción del presupuesto se observarán, en cuanto sean aplicables, las disposiciones legales sobre la materia. (Art. 233 LOPPM).

Le corresponde al Alcalde de cada municipio elaborar su respectivo Plan Operativo Anual, donde se concreten los programas, proyectos y acciones a desarrollar en el año fiscal correspondiente, en conformidad con las directrices emanadas del Consejo Local de Planificación.

Este plan operativo debe elaborase en concordancia con el plan municipal de desarrollo. Cada Consejo Local de Planificación Pública le corresponde asegurar la coordinación y participación social en la elaboración y seguimiento de dichos planes, de los programas y acciones que se ejecuten en el Municipio, y garantizar que los planes municipales de desarrollo estén debidamente articulados con el presupuesto participativo como resultados de los procesos mediante los cuales los ciudadanos y ciudadanas del Municipio han participado en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto de inversión anual municipal. Todo ello con el propósito de materializarlo en proyectos que permitan el desarrollo del Municipio, atendiendo a las necesidades y propuestas de las comunidades y sus organizaciones en el Consejo Local de Planificación Pública.

PRESUPUESTO RECONDUCIDO

En caso de ser reconducido el presupuesto, el Alcalde o Alcaldesa ordenará la publicación en la Gaceta Municipal, incluyendo los ajustes a que hubiere lugar. Durante el período de vigencia del presupuesto reconducido regirán las disposiciones generales de la ordenanza de presupuesto anterior, en cuanto sean aplicables.

Si para el 31 de marzo, el Concejo Municipal no hubiese sancionado la ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos, el presupuesto reconducido se considerará definitivamente vigente hasta el 31 de diciembre.

El artículo 39, ordinal 2, inciso d, de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, al regular la figura de la reconducción presupuestaria, señala:

Si por cualquier causa el Ejecutivo no hubiese presentado a la Asamblea Nacional, dentro del plazo previsto en el artículo anterior, el proyecto de ley de presupuesto, o si el mismo fuere rechazado o no aprobado por la Asamblea Nacional antes del quince de diciembre de cada año, el presupuesto vigente se reconducirá, con los siguientes ajustes que introducirá el Ejecutivo Nacional.

Cuál es la solución jurídica que se plantea, si no se llegase a sancionar la ordenanza antes del 15 de diciembre del año anterior a la vigencia de dicho presupuesto y, por tanto, se iniciase el ejercicio presupuestario sin ordenanza de Presupuesto sancionada. ¿Qué sucede en estos casos? Tanto la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, como la LOPPM establecen una solución expresa: el Presupuesto vigente, que concluye el 31 de diciembre se prorroga o, para utilizar la terminología legal, se produce la reconducción del Presupuesto.

De acuerdo al artículo 236 de la LOPPM, si para el 31 de diciembre no se hubiere sancionado el Presupuesto para el ejercicio presupuestario que se inicia el 1º de enero, se reconducirá el presupuesto anterior. Así, la prórroga o reconducción del presupuesto anterior, es la solución legal a la falta de sanción del presupuesto para el nuevo ejercicio, para impedir la paralización de la Administración Pública.

Como se ha afirmado, el ejercicio presupuestario se inicia el 1º de enero y termina el 31 de diciembre, en el supuesto de que no se apruebe el Presupuesto para el 31 de marzo, el anterior queda automáticamente prorrogado para regir durante el año siguiente.

La ley establece una fecha límite para que el Concejo Municipal sancione el Presupuesto después del 1º de enero, que se sitúa en el 31 de marzo.

La Ordenanza de Presupuesto contiene tres títulos: Disposiciones Generales, Presupuesto de Ingresos y Presupuesto de Gastos. Por tanto, en la reconducción de un Presupuesto de un ejercicio a otro, en principio, debe operarse la prórroga de los tres títulos de la ordenanza. Sin embargo, respecto a este contenido del Presupuesto reconducido, la LOAFSP trae algunas disposiciones especiales.

En efecto, respecto de las Disposiciones Generales de la Ordenanza de Presupuesto, establece lo siguiente:

Durante el período de vigencia del Presupuesto reconducido regirán las Disposiciones Generales de la Ordenanza de Presupuesto anterior, en cuanto sean aplicables.

En cuanto a los Títulos sobre Presupuesto de Gastos y Presupuesto de Ingresos, la reconducción incluirá las modificaciones presupuestarias anteriores, con las variaciones establecidas en la ley.

En efecto, aun cuando como queda dicho, la reconducción del Presupuesto debe incluir las modificaciones presupuestarias acordadas durante el ejercicio presupuestario, para que se opere prácticamente la reconducción, al Presupuesto reconducido deben efectuársele diversos reajustes.

A pesar de que la figura de la reconducción del presupuesto está prevista en Venezuela desde 1918, en la legislación reguladora de la Hacienda Pública Nacional, ha sido en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario de 1976 derogada, donde se estableció, por primera vez, las reglas necesarias para realizar los reajustes que deben hacerse al Presupuesto que deba reconducirse, pues resulta evidente que no puede prorrogarse, en forma automática, un Presupuesto concebido para un año, para otro ejercicio presupuestario. Por ejemplo, la estimación de ingresos que se refiere a un ejercicio distinto, no puede prorrogarse; así como tampoco pueden reconducirse las autorizaciones de gastos cuya naturaleza sólo permite realizarlos una vez, y al contrario, deben incluirse nuevos créditos presupuestarios que no aparecen en el Presupuesto anterior, para preservar el Crédito del Estado, como los relativos al pago de la deuda pública contraída en el ejercicio del Presupuesto que debe reconducirse.

La Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público del 2000 precisa y detallada al establecer en el artículo 39 que si por cualquier causa el Ejecutivo Nacional no hubiese presentado a la Asamblea Nacional dentro de plazo previsto, el proyecto de ley de presupuesto, o si el mismo fuere rechazado o no aprobado por la Asamblea Nacional antes del 15 de diciembre de cada año, el presupuesto vigente se reconducirá con los ajustes que introducirá el poder ejecutivo.

En el caso de los Municipios, el Alcalde debe poner en vigencia el Presupuesto reconducido, lo que implica la necesidad de un acto formal que decrete la reconducción del Presupuesto y su publicación en Gaceta Oficial.

En caso de reconducción presupuestaria, el principio de la publicidad del presupuesto debe ser respetado y el texto del Presupuesto Reconducido debe ser publicado, con las modificaciones y ajustes mencionados, en la Gaceta

Oficial.

RENDICIÓN DE CUENTA DEL ALCALDE

El Alcalde o la Alcaldesa, dentro del lapso previsto posterior al vencimiento del ejercicio anual, presentará la rendición de cuentas y el balance de la ejecución presupuestaria correspondiente a dicho ejercicio.

El artículo 315 Constitucional establece en los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de gobierno, se establecerá de manera clara, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables para el logro de tales resultados. Éstos se establecerán en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible. El Poder Ejecutivo, dentro de los seis meses posteriores al vencimiento del ejercicio anual, presentará a la Asamblea Nacional la rendición de cuentas y el balance de la ejecución presupuestaria correspondiente a dicho ejercicio.

El Alcalde deberá presentar la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestaria que prescribe el artículo constitucional antes descrito, los cuales debe contener los siguientes estados demostrativos:

1) El grado de cumplimiento de los objetivos y metas programados, indicando las previstas y alcanzadas y su costo resultante.
2) El resultado del ejercicio, por comparación entre los compromisos contraídos para gastos de funcionamiento más los compromisos contraídos que responden a gastos ejecutados para inversión con las sumas efectivamente recaudadas para la financiación de dichos gastos.
3) La ejecución del presupuesto con relación a los créditos indicando:
    a) Monto del crédito original.
    b) Modificaciones introducidas en el transcurso del ejercicio.
    c) Monto definitivo al cierre del ejercicio.
    d) Compromisos contraídos, incluidos residuos pasivos y, en su caso, ejecución de las inversiones.
    e) Saldo no utilizado.
    f) Complementariamente, los compromisos referidos a gastos de inversión contraídos y no ejecutados en el ejercicio, indicando los que tienen crédito para el ejercicio siguiente y aquellos que no teniéndolo deban ser reprogramados.

4) De la ejecución del presupuesto con relación al cálculo de recursos por cada clase de ingresos, indicando:
   a) Monto calculado.
   b) Monto efectivamente recaudado.
   c) Diferencia entre lo calculado y lo recaudado.
5) De la aplicación de los recursos al destino para el que fueron instituidos, indicando el monto de las afectaciones especiales con respecto a cada clase de ingresos.
6) Del movimiento de fondos y valores, indicando:
   a) Existencias al iniciarse el ejercicio.
   b) Ingresos.
   c) Egresos.
   d) Existencias al cierre del ejercicio.
7) La situación del tesoro, indicando los valores activos, los pasivos y el saldo.
8) Las fuentes de financiamiento que se han utilizado en el ejercicio.

Los órganos de control fiscal evaluarán la ejecución física y financiera del Presupuesto de Gastos del Municipio y de sus entes descentralizados con la finalidad de determinar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, verificar la exactitud y sinceridad de la información financiera y administrativa. El control de gestión será realizado sobre la base de los indicadores de gestión, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 61 de La Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, el cual establece, que si de la evaluación de los resultados se evidencia incumplimiento de las metas y objetivos programados, se actuará de conformidad con lo pautado en el artículo 165 de la referida ley, a los fines del establecimiento de las responsabilidades administrativas a que haya lugar.

PRESUPUESTO DE INGRESOS

El presupuesto de Ingresos, contendrá la enumeración de los diversos ingresos fiscales cuya recaudación se autorice, con la estimación prudencial de las cantidades que se presupone habrán de ingresar por cada ramo en el año económico siguiente a su aprobación, así como cualesquiera otros recursos financieros permitidos por la ley. (Art. 238 LOPPN).

La ejecución del presupuesto de ingresos, se regirá por las correspondientes ordenanzas de Hacienda Pública Municipal.

Los presupuestos públicos de ingresos contendrán la enumeración de los diferentes ramos de ingresos corrientes y de capital así como las cantidades estimadas para cada uno de ellos. No habrá rubro alguno que no esté representado por una cifra numérica.

Las denominaciones de los diferentes rubros de ingreso serán lo suficientemente específicas como para identificar las respectivas fuentes.

Los Recursos (Ingresos) Públicos: son las diversas formas de agrupar, ordenar y presentar los ingresos, con la finalidad de realizar análisis y proyecciones de tipo económico y financiero que se requiere en un período determinado.

Su clasificación depende del tipo de análisis o estudio que se desee realizar; sin embargo, generalmente se utilizan tres clasificaciones que son: de acuerdo a su periodicidad, económica y por sectores de origen.

De acuerdo a su periodicidad: esta agrupa a los ingresos de acuerdo a la frecuencia con que el Fisco los percibe. Se clasifican en ordinarios y extraordinarios, siendo los ordinarios, aquellos que se recaudan en forma periódica y permanente, provenientes de fuentes tradicionales, constituidas por los tributos, las tasas y otros medios periódicos de financiamiento del Estado. Los ingresos extraordinarios por exclusión, serían los que no cumplen con estos requisitos.

Los artículos 138 y 104 de la LOPPM clasifican los ingresos municipales en ingresos ordinarios y extraordinarios.

Ingresos Ordinarios del Municipio:

1. Los procedentes de la administración de su patrimonio, incluido el producto de sus ejidos y bienes.
2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios, las tasas administrativas por licencias o autorizaciones, los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar, con las limitaciones establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial, las contribuciones especiales por mejoras sobre plusvalía de las propiedades generadas por cambio de uso o de

intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística y cualesquiera otros que le sean asignados por ley.

3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales y otros ramos tributarios nacionales o estadales, conforme a las leyes de creación de estos tributos.
4. Los derivados del Situado Constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estadales.
5. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que le sean atribuidas.
6. Los dividendos o intereses por suscripción de capital.
7. Los provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial.

Ingresos Extraordinarios:

1. El producto del precio de venta de los ejidos y demás bienes muebles e inmuebles municipales.
2. Los bienes que se donaren o legaren a su favor.
3. Las contribuciones especiales.
4. Los aportes especiales que le acuerden organismos nacionales o estadales.
5. El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público contratados, de conformidad con la ley.

No obstante, para efectos de la clasificación presupuestaria, deben considerarse también como ingresos extraordinarios las existencias del Tesoro no comprometidas al treinta y uno de diciembre del ejercicio fiscal anterior al vigente.

Económica: según esta clasificación los ingresos públicos se clasifican en corrientes, recursos de capital y fuentes financieras.

Los ingresos corrientes son aquellos que proceden de ingresos tributarios, no tributarios y de transferencias recibidas para financiar gastos corrientes.

Los recursos de capital son los que se originan por la venta de bienes de uso, muebles e inmuebles, indemnización por pérdidas o daños a la propiedad, cobros de préstamos otorgados, disminución de existencias, entre otros.

Las fuentes financieras se generan por la disminución de activos

financieros (uso de disponibilidades, venta de bonos y acciones, recuperación de préstamos y el incremento de pasivos, obtención de préstamos, incremento de cuentas por pagar, entre otros).

Por Sectores de Origen: esta clasificación se fundamenta en uno de los aspectos que caracterizan la estructura económica de los Municipios, donde una elevada proporción de productos se realizan en actividades tributarias, los cuales se consideran recursos propios y otra proporción proviene del Situado Constitucional y otros aportes de los Poderes Públicos Nacional y Estadal.

PRESUPUESTO DE GASTOS

El presupuesto de gastos contendrá por sectores, los programas, subprogramas, proyectos y demás categorías presupuestarias equivalentes bajo responsabilidad directa de la entidad, así como los aportes que pudieran acordarse, todo de conformidad con las disposiciones técnicas que establezca la Oficina Nacional de Presupuesto.

En las categorías programáticas de gastos, se identificarán las partidas que expresarán la especie de los bienes y servicios que cada uno de los organismos ordenadores se propone alcanzar en el ejercicio y los créditos presupuestarios correspondientes. (Art. 239 LOPPM).

Se puede definir la categoría programática como la clasificación que agrupa de manera ordenada el universo de elementos presupuestarios que tiene como propósito primordial identificar lo que se va a hacer con los recursos públicos. De acuerdo al tipo de producción terminal o intermedia de las acciones presupuestarias, del tipo y ámbito de la red de dichas acciones existen diversas categorías programáticas agrupadas en programas, subprogramas, proyectos y actividades. A cada uno de estos conceptos se asocian recursos presupuestarios, ya que todas las categorías programáticas son cuantificables en términos monetarios.

Las características de las categorías programáticas, antes expuestas son las siguientes:

Programa:

El programa es una categoría de producción terminal, ello quiere decir que las acciones que se cumplen en el programa deben dar como resultado unos bienes y servicios que se denominan terminales, por cuanto satisfacen directamente necesidades colectivas, deben expresar los objetivos o fines de la institución y contribuir a las políticas y metas indicadas en los planes de

desarrollo regionales o locales.

El programa se conforma por categorías programáticas de menor nivel, como lo son los subprogramas, los proyectos y las actividades que confluyen al logro de su producción y debe contener los recursos humanos, materiales, y servicios necesarios para el logro de los productos terminales, los créditos presupuestarios requeridos para la adquisición de los recursos reales. Asimismo, debe contar con una unidad administrativa, denominada unidad ejecutora, que es la responsable de combinar los citados recursos para el logro de esos productos.

Subprogramas:

El subprograma también es una categoría de producción terminal, ello quiere decir que igualmente, las acciones del subprograma tienen como resultado unos bienes o servicios que satisfacen las necesidades de la colectividad, expresan los fines de la institución y contribuyen a la ejecución de los planes de desarrollo. Pero se diferencia de los del programa, en dos aspectos fundamentales: en primer lugar, que las metas de cada subprograma son sumables en unidades físicas con las de los restantes subprogramas para dar lugar a las del programa y, en segundo lugar, la tecnología de producción o sea, la forma de producir los bienes o servicios, es diferente en cada subprograma del mismo programa.

El subprograma se conforma por categorías programáticas de menor nivel, como son los proyectos y las actividades que confluyen al logro de su producción y debe contener los recursos humanos, materiales y servicios necesarios para el logro de los productos terminales y los créditos presupuestarios para la adquisición de los recursos reales. Asimismo, debe contar con una unidad administrativa, denominada unidad ejecutora, que es la responsable de combinar los citados recursos para el logro de sus productos terminales.

Proyecto:

El proyecto es una categoría presupuestaria cuyo resultado o producto está constituido por bienes de capital, es decir bienes o servicios que crean o incrementan la capacidad productiva de la entidad y, por lo tanto, contribuyen a la formación de capital de la misma. En consecuencia, las obras y demás bienes a constituirse o los servicios, ampliaciones y mejoras, así como las reparaciones mayores, es decir, que incrementen el valor o vida útil de manera significativa de dichas obras o bienes, deben formularse en la categoría programática de proyecto, independientemente de que sean

ejecutadas por administración directa o contratadas con terceros.

Igualmente, el proyecto puede ser una categoría de producción terminal, es decir que los bienes resultantes satisfacen necesidades colectivas, expresan los fines de la institución o contribuyen a los planes y políticas regionales o locales o puede ser una categoría denominada de producción intermedia, lo cual significa que el resultado del proyecto contribuye con la producción terminal de la institución.

El proyecto se conforma por un conjunto de obras complementarias, o por una sola obra que cumple cabalmente con el objetivo del proyecto, o por un conjunto de obras acabadas, donde ninguna de las cuales satisface totalmente el objetivo del proyecto.

Adicionalmente, cuando los bienes son ejecutados total o parcialmente por administración directa, debe contener los créditos necesarios para adquirir los recursos humanos, materiales y servicios que forman parte del costo de las obras, así como lo de las actividades relativas a la dirección, supervisión, inspecciones, entre otras, necesarias para el logro del producto del proyecto. Igualmente, debe contar con una unidad ejecutora responsable de la administración de los recursos y la realización de las acciones correspondientes para el logro de las metas del proyecto.

Obra:

La obra es una categoría de producción intermedia, ello quiere decir que los bienes de capital resultantes de la obra, constituyen a la realización del producto del proyecto del cual forma parte. En consecuencia, constituye una desagregación del proyecto, que especifica el producto del mismo. Se conforma por un conjunto de trabajo y si es ejecutada por administración directa, debe contener los créditos necesarios para adquirir los recursos humanos, materiales y servicios que forman parte del costo de la construcción de cada una de ellas y que se denominan gastos capitalizables.

Actividad:

La actividad es una categoría de producción intermedia, ello quiere decir que los servicios resultantes de las acciones que se cumplen en la actividad, contribuye a la producción de los bienes o servicios del programa, subprograma o del proyecto del cual forma parte. La actividad se conforman por un conjunto de tareas y debe contener los recursos humanos, materiales y servicios necesarios para el logro de los productos intermedios, los recursos financieros para la adquisición de los recursos reales. Asimismo, debe contar

con una unidad ejecutora, que es el responsable de combinar los citados recursos para el logro de esos productos. De igual manera, en las categorías programáticas se identificarán las partidas que expresarán las especies de bienes y servicios, que cada uno de los organismos ordenadores se proponen alcanzar en el ejercicio de los créditos correspondientes.

A continuación se presentan las distintas formas de clasificar el egreso (gasto) público previsto en el presupuesto:

Clasificación Institucional: a través de ella se ordenan los gastos públicos de las instituciones y/o dependencias a las cuales se asignan los créditos presupuestarios, en un período determinado, para el cumplimiento de sus objetivos.

Clasificación por Naturaleza de Gasto: permite identificar los bienes y servicios que se adquieren con las asignaciones previstas en el presupuesto y el destino de las transferencias, mediante un orden sistemático y homogéneo de éstos y de las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de su proceso productivo.

Clasificación Económica: ordena los gastos públicos de acuerdo con la estructura básica del sistema de cuentas nacionales para acoplar los resultados de las transacciones públicas con el sistema, además permite analizar los efectos de la actividad pública sobre la economía nacional.

Los principales rubros de la Clasificación Económica son:

Gastos corrientes: son los gastos de consumo y/o producción, la renta de la propiedad y las transacciones otorgadas a los otros componentes del sistema económico para financiar gastos de esas características.

Gastos de Capital: son los gastos destinados a la inversión real y las transferencias de capital que se efectúan con ese propósito a los exponentes del sistema económico.

Clasificación Sectorial: ésta presenta el gasto público desagregado en función de los sectores económicos y sociales, donde el mismo tiene su efecto. Persigue facilitar la coordinación entre los planes de desarrollo y el presupuesto gubernamental.

Clasificación por Programa: ésta presenta el gasto público desagregado

en función de los sectores económicos y sociales, donde el mismo tiene su efecto. Persigue facilitar la coordinación entre los planes de desarrollo y el presupuesto gubernamental.

EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

El monto del presupuesto de gastos, no podrá exceder del total del Presupuesto de Ingresos. Cuando fuere indispensable para cumplir con esta disposición, en el presupuesto de ingresos se podrá incluir hasta la mitad de las existencias del Tesoro no comprometidas y estimadas para el último día del ejercicio fiscal vigente al momento de la presentación del proyecto de ordenanza de presupuesto anual de ingresos y gastos. (Art. 240 LOPPM).

Este principio se refiere esencialmente al aspecto financiero del presupuesto aun cuando éste depende en último término de los objetivos que se adopten, de la técnica que se utilice en la combinación de factores para la producción de los bienes y servicios de origen estatal, de las políticas de salarios y de precios y, en consecuencia, también del grado de estabilidad de la economía.

Sin perjuicio del equilibrio económico de la gestión fiscal que se establezca para el período del marco plurianual del presupuesto, los presupuestos públicos deben mostrar equilibrio entre el total de las cantidades autorizadas para gastos y aplicaciones financieras y el total de las cantidades estimadas como ingresos y fuentes financieras.

El equilibrio presupuestario dispone la conveniencia de aprobar un presupuesto balanceado cuyos gastos sean iguales a los ingresos. Dicho equilibrio no sólo debe ser numérico sino real, y tiene como objetivo alcanzar orden en la actividad económica y financiera de los órganos y entes públicos.

Igualmente, a los fines de preservar su cumplimiento, se establece en las normas legales vigentes que cuando se prevea una disminución de los ingresos estimados, el ejercicio estadal o municipal debe ajustar los gastos, anulando los créditos presupuestarios no comprometidos. A tales fines, la administración debe llevar el control por subperíodo de la recaudación de los ingresos estimados, a objeto de, oportunamente, advertir la posible disminución de los ingresos. El objetivo de estas normas es evitar que de producirse una recaudación deficiente, al final del ejercicio queden gastos,

los cuales aun cuando estén debidamente autorizados presupuestariamente, no contarán con los recursos financieros suficientes para cancelarlos, originando deudas que afectarán la ejecución de los siguientes presupuestos.

RECTIFICACIONES DEL PRESUPUESTO

En el presupuesto de gastos, se incorporará una partida denominada "Rectificaciones del Presupuesto", cuyo monto no podrá ser superior al tres por ciento (3%) del total de los ingresos estimados en la ordenanza, excluyendo los ingresos asignados por leyes específicas, mediante las cuales se les transfieran recursos a los municipios.

El Alcalde o Alcaldesa podrá disponer de este crédito, para atender gastos imprevistos que se presenten en el transcurso del ejercicio para aumentar los créditos presupuestarios que resultaren insuficientes. Salvo casos de emergencia, los recursos de este crédito no podrán destinarse a crear nuevos créditos ni cubrir gastos cuyas asignaciones hayan sido disminuidas por los mecanismos formales de modificaciones presupuestarias. No se podrán decretar créditos para rectificaciones de presupuesto, ni éstas ser incrementadas mediante traspaso de créditos. (Art. 241 LOPPM).

La decisión será publicada en la Gaceta Municipal, salvo casos de emergencia, los recursos de este crédito no podrán destinarse a crear nuevos créditos ni a cubrir gastos cuyas asignaciones hayan sido disminuidas por los mecanismos formales de modificación presupuestaria.

No se podrán decretar créditos adicionales a los créditos para rectificaciones de presupuesto, ni incrementar esto mediante traspaso.

Las rectificaciones del presupuesto son incrementos de créditos presupuestarios que se acuerdan a los programas, subprogramas, obras, partidas y subpartidas, genéricas, específicas y subespecíficas de los organismos ordenadores de compromisos y pagos, para gastos necesarios no previstos o que resulten insuficientes.

La fuente de financiamiento es la partida "Rectificaciones al Presupuesto" prevista en la ley ordenanza de presupuesto, por ello, el uso de esa partida aumenta los créditos del organismo, pero no al total de las asignaciones acordadas en dicha ley.

TRASPASO DE CRÉDITOS

Los créditos presupuestarios del presupuesto de gastos por programas, subprogramas, proyectos, partidas y demás categorías presupuestarias equivalentes, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, no pudiendo el Alcalde o Alcaldesa acordar ningún gasto ni pago para el cual no exista previsión presupuestaria.

El Alcalde o Alcaldesa, dentro de los límites cuantitativos y cualitativos que establezcan las disposiciones generales de la ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos del ejercicio económico financiero, podrá acordar traspasos de créditos entre partidas, proyectos, subprogramas, programas y otras categorías presupuestarias equivalentes. (Art. 242 LOPPM).

Los créditos presupuestarios constituyen el monto de recursos disponibles en el presupuesto. Es la asignación de los ingresos por parte del Estado a las diversas entidades que lo conforman para que éstas realicen sus actividades, programas y proyectos. Esta asignación corresponde al presupuesto aprobado más las modificaciones que se realicen durante la ejecución presupuestaria y constituyen la disponibilidad presupuestaria, es decir, la diferencia entre el total de créditos presupuestarios asignados y los compromisos registrados.

Como se ha expuesto, las modificaciones presupuestarias son variaciones a los límites máximos de las autorizaciones disponibles para gastar establecidas en la LOPPM, Ordenanzas Municipales y en los créditos presupuestarios acordados en la distribución general de la misma, para cada fuente de financiamiento. Las modificaciones presupuestarias sólo podrán realizarse dentro de los créditos asignados a la misma fuente de financiamiento.

La solicitud de incremento o reasignación de crédito presupuestario acordado, por cualquiera de los tipos de las modificaciones presupuestarias que requieran aprobación externa al órgano, de acuerdo a ley y a las disposiciones generales de las ordenanzas de presupuesto deberán tramitarse ante los Concejos Municipales, de conformidad con lo dispuesto en dichas disposiciones generales y en las instrucciones que dicte la ONAPRE. Igual procedimiento se ejecutará para las modificaciones de las metas asignadas a la categoría presupuestaria.

Las solicitudes de modificaciones presupuestarias deben señalar el efecto financiero y el de las metas asignadas a la correspondiente categoría

presupuestaria, requisitos sin los cuales no podrán aprobarse, ni tramitarse, ante ninguna instancia.

El Ejecutivo Municipal formalizará ante el Concejo Municipal las solicitudes de traspasos de los créditos que le competan, y créditos adicionales que aumenten el monto total del presupuesto de gastos del Municipio, así como el límite máximo autorizado en la ordenanza de presupuesto para cada ordenador de pagos excepto cuando el aumento resulta de un crédito adicional financiado con insubsistencia, con indicación del o los órganos afectados y las respectivas imputaciones presupuestarias. Cuando las modificaciones presupuestarias impliquen incremento del gasto corriente en detrimento del gasto de capital, deberán ser justificadas por el órgano solicitante, todo de conformidad con lo previsto en la LOPPM y en la ordenanza de presupuesto.

Los traspasos de créditos originales entre partidas de programas, sub-programas, proyectos es una modificación presupuestaria, que consiste en una reasignación de créditos originales presupuestarios como consecuencia de sobre-estimaciones, sub-estimaciones o de situaciones no previstas y que no afectan el monto total de los créditos originales al presupuesto de la institución.

REGÍMEN LEGAL CONTABLE

Los Municipios o Distritos están obligados a regirse por las normas generales de contabilidad, así como por las normas e instrucciones sobre los sistemas y procedimientos de contabilidad dictados por la Oficina Nacional de Contabilidad Pública, con el propósito de lograr una estructura contable uniforme, sin perjuicio de las variaciones necesarias que permitan el registro de sus operaciones, así como la regularización y coordinación de los procedimientos contables de cada Municipio. (Art. 243 LOPPM).

Mediante la publicación 21, emanada de la Contraloría General de la República se prescriben las instrucciones y modelos para la contabilidad fiscal de los Municipios de la República, tales instrucciones y modelos regulan el registro integral de las operaciones relativas a la contabilidad patrimonial de los Municipios o sea las vinculadas al Tesoro y la Hacienda Municipal. La prescripción de las disposiciones técnicas y de registro contable corresponde a la Oficina Nacional de Presupuesto y la Oficina Nacional de Contabilidad. No obstante lo expuesto anteriormente, queda

entendido que los registros de la ejecución presupuestaria proveerán la información requerida para la contabilidad patrimonial, para realizar asientos vinculados a dicho proceso.

En el capítulo I de esta publicación se presentan los objetivos del sistema; en el Capítulo II las normas y convenciones generales que en materia de Contabilidad de Patrimonio regirán en las Administraciones Municipales, en el Capítulo III la descripción general del sistema, en el Capítulo IV los registros contables principales y auxiliares que deben ser utilizados, en el Capítulo V las operaciones objeto de registro, en el Capítulo VI las cuentas cuyos usos se prescribe, con la definición de su naturaleza y las instrucciones sobre su empleo.

En el anexo No. 1 se incluyen modelos e instructivos de los libros de contabilidad "Diario", "Mayor" y "Libro Auxiliar de Tesorería" y de los formularios "Resumen Mensual del Movimiento de Tesorería" y "Movimiento de la Columna Varios".

En el anexo No. 2 se presentan ejemplos de asientos de la contabilidad de la Tesorería Municipal y del uso de los formularios "Resumen Mensual del Movimiento de Tesorería" y "Movimiento de la Columna Varios".

En el anexo No. 3 figuran ejemplos de asientos de Diario y de Balances correspondientes a un movimiento mensual de operaciones contables, así como modelos de asientos de cancelación de cuentas al final de vigencia.

Los asientos anteriormente señalados podrían ser modificados o sustitutivos siempre y cuando se obtengan los resultados pretendidos, a través del sistema prescrito en esta publicación y previa consulta con el Organismo Contralor. Asimismo, las Administraciones Municipales podrán adicionarle la información que estimen necesaria para sus fines internos sin que sea preciso la consulta antes mencionada.

En el anexo No. 4 figura el instructivo relativo a la formación de inventarios y cuentas de los bienes muebles e inmuebles, aplicable tanto en los Estados como en las Municipalidades.

En cuanto a los registros relativos a la contabilidad de proveeduría y almacenes, y de la duda pública, si es el caso, regirán las instrucciones y modelos previstos en las publicaciones Nos. 15 y 19 de la Contraloría General de la República, respectivamente.

El sistema de contabilidad fiscal para los Municipios de la República que se prescribe a través de la presente publicación, tiene por finalidad establecer las normas, instrucciones y modelos para el registro y control de las operaciones realizadas por las Administraciones Municipales, así como determinar la situación financiera tanto mensual como de cada ejercicio presupuestario.

En general, el sistema proporcionará información veraz y oportuna para fines estadísticos, de análisis financiero y de control.

Las normas y convenciones que deben ser observadas por las Administraciones Municipales a los fines de una correcta aplicación del sistema son las siguientes:

1. Se registran todas las operaciones y situaciones relativas al Tesoro y la Hacienda de los Municipios.
2. Se presentan separadamente los estados financieros, las cuentas del Tesoro, de la Hacienda y del Presupuesto. En cuanto a las cuentas de orden, se deja a criterio de cada Municipio la creación de las que se considere conveniente, salvo en los que se refiere al registro de la deuda pública, para lo cual se utilizan las previstas en la publicación N° 19 del Organismo Contralor.
3. En registro de las operaciones relativas a las materias en depósito, hasta tanto se dicten normas expresas para los Municipios, se regirán por las instrucciones prescritas por la Contraloría General de la República y en cuanto al registro de las operaciones de crédito público, se aplicarán las disposiciones de la publicación No. 19 del Organismo Contralor.
4. Las órdenes de pagos giradas en cantidad de avance para atender el pago de sueldos y salarios y los montos de los vencimientos de las órdenes permanentes con el mismo destino, serán órdenes especiales directas y se registrarán afectando directamente la cuenta "Gasto Presupuestario". Queda entendido que en caso de que se produzcan reintegros, será necesario efectuar los ajustes correspondientes.
5. Los Fondos Especiales y Fondos de Terceros se manejarán en cajas y cuentas correspondientes bancarias especiales, separadas de las utilizadas para los fondos ordinarios y los del Situado Coordinado, y no debe disponerse de ellos sino para las finalidades expresamente autorizadas para ser entregados a sus beneficiarios.

Por último, es conveniente señalar que de acuerdo al Artículo 12 LOAFSP la Oficina Nacional de Contabilidad Pública solicitará a los Estados, al Distrito Metropolitano de la ciudad de Caracas, así como a los Distritos y Municipios la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, asimismo, coordinará con éstos la aplicación, en el ámbito de sus competencias, del sistema de información financiera que desarrolle.

NORMAS SOBRE EJECUCIÓN Y ORDENACIÓN DE PAGO

El Concejo Municipal o Cabildo, oída la opinión de la Oficina Nacional de Presupuesto, establecerá las normas sobre la ejecución y ordenación de los pagos, los requisitos que deban llevar las órdenes de pago, las piezas justificativas que deban contener los expedientes en que se funden dichas ordenaciones, y cualquier otro aspecto relacionado con la ejecución del presupuesto de gastos que no esté expresamente señalado en la presente Ley. (Art. 244 LOPPM).

Debido a la importancia que reviste la correcta formulación, ejecución y control del presupuesto, los Municipios deben elaborar manuales sobre la ejecución y ordenación de pago con el fin de desarrollar el proceso presupuestario cumpliendo con leyes, normas e instructivos referidos a la materia, que permite evaluar las operaciones que se llevan a cabo para desarrollar el presupuesto en términos de eficiencia, eficacia y efectividad, asimismo, garantiza el control administrativo, facilitando así las labores de auditorías y control fiscal.

El procedimiento administrativo de gestión presupuestaria puede definirse como la serie compleja de actos y controles a través de los cuales se realiza el gasto público.

Este procedimiento se orienta a garantizar la legalidad financiera de los actos administrativos de gasto, tanto en interés de la Hacienda Pública como del particular que se relaciona con la Administración, que, en caso de inexistencia de cobertura presupuestaria, se vería imposibilitado de cobrar sus créditos.

Una vez cumplidos los requisitos de crédito presupuestario adecuado y suficiente y del nacimiento de una obligación, es necesario seguir el procedimiento de ejecución de gastos legalmente establecido.

La fase de ordenación del gasto, también denominada gestión del gasto o contracción de obligaciones, tiene por objeto declarar o reconocer contablemente las obligaciones de la Hacienda Pública comprometiendo la totalidad o parte de los créditos presupuestarios para su satisfacción.

La existencia de créditos presupuestarios, es decir, de sumas puestas a disposición de las unidades gestoras para finalidades concretas, constituye un requisito necesario para el cumplimiento, por parte de la administración de obligaciones preexistentes a la ley.

La ordenación del pago, en sentido amplio, consiste en disponer que el Tesoro satisfaga el monto de la obligación reconocida y liquidada. Se trata, pues, del cumplimiento de la obligación contraída por la administración.

Como se ha dicho, una vez superadas las fases que integran el procedimiento de ordenación del gasto, es decir, la aprobación y compromiso del gasto y el reconocimiento de la obligación, comienza el procedimiento de ordenación del pago de dichas obligaciones.

Dentro de este procedimiento pueden distinguirse a su vez dos momentos que, aunque van siempre unidos en la práctica, son conceptualmente diversos:

1. La ordenación del gasto conduce a la realización del gasto mismo, es decir, a la asunción por la Administración de una obligación económica y es realizado por un órgano gestor del gasto. Es el conjunto de operaciones de índole presupuestaria y contable que permiten llegar a reconocer una obligación de pago que debe sustentarse en un documento que lo justifique.
2. La ordenación del pago se encamina al cumplimiento de la obligación económica previamente asumida, y es realizada por un órgano gestor del pago, es el conjunto de operaciones que tiene por objeto satisfacer las obligaciones contraídas con los egresos del tesoro público.

Toda solicitud de pago debe estar fundamentada en el artículo 38 de la LOCGR y SNCF que establece los requisitos que deben cumplirse antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios o a la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros.

El sistema de control interno que se implante en los entes y organismos a

que se refieren el artículo 9, numerales 1 al 11, de esta ley, deberá garantizar que antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios, o a la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, los responsables se aseguren del cumplimiento de los requisitos siguientes:

1. Que el gasto esté correctamente imputado a la correspondiente partida del presupuesto o, en su caso, a créditos adicionales.
2. Que exista disponibilidad presupuestaria.
3. Que se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista.
4. Que los precios sean justos y razonables, salvo las excepciones establecidas en otras leyes.
5. Que se hubiere cumplido con los términos de la Ley de Licitaciones, en los casos que sea necesario, y las demás leyes que sean aplicables.

Asimismo, deberá garantizar que antes de proceder a realizar pagos, los responsables se aseguren del cumplimiento de los requisitos siguientes:

1. Que se haya dado cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.
2. Que estén debidamente imputados a créditos del presupuesto o a créditos adicionales legalmente acordados.
3. Que exista disponibilidad presupuestaria.
4. Que se realicen para cumplir compromisos ciertos y debidamente comprobados, salvo que correspondan a pagos de anticipos a contratistas o avances ordenados a funcionarios conforme a las leyes.
5. Que correspondan a créditos efectivos de sus titulares.

CONTENIDO DEL PRESUPUESTO

El presupuesto deberá contener en forma especificada las inversiones, así como los gastos de operaciones, de las diversas unidades de la entidad y los aportes para fundaciones, empresas, mancomunidades y demás organismos de carácter municipal e intermunicipal. (Art. 245 LOPPM).

El presupuesto debe contener la estimación prudencial de los ingresos a recaudar en el ejercicio presupuestario, calificados de acuerdo a la ley, en ingresos ordinarios y extraordinarios. Las leyes estadales incluyen como ingresos extraordinarios, entre otros, los derivados de las operaciones de créditos públicos, la venta de activos, así como aquellos cuya vigencia no

exceda de tres años, asimismo, el uso de las reservas de tesorería. Igualmente, la Ley Orgánica del Público Municipal establece además, las contribuciones especiales previstas en la Ley Nacional, y la venta de ejidos, las donaciones o legados y aportes especiales que le acuerden organismos nacionales o estadales.

Adicionalmente, de acuerdo al clasificador presupuestario, los ingresos ordinarios se clasifican en: impuestos, tasas y contribuciones especiales, ingresos por ventas de bienes y servicios, los ingresos de la propiedad y los aportes, constituidos por los Situados Constitucionales y Municipales, así como para los Estados, los aportes especiales recibidos del Ejecutivo Nacional o de otros Estados, los aportes especiales recibidos del Ejecutivo Nacional de otros entes públicos, estos aportes especiales se clasifican a su vez, en los recibidos para gastos de funcionamiento y para gastos de inversión.

El Presupuesto de Gastos, contiene los créditos presupuestarios clasificados por sectores, programas, subprogramas, proyectos y partidas, además, deben incluir los índices de categoría programática, que resumen la denominación de cada una de ellas e indica la respectiva unidad ejecutora, el resumen de las metas de cada programa, los cuadros de recursos humanos clasificados por tipo de cargos, y por escala de sueldos y salarios, las descripciones de programas, subprogramas y proyectos que deben expresar los objetivos de cada uno de ellos, la relación de obras, los cuadros de costos de los equipos, la relación de transferencias, la cual debe detallar la identificación de cada ente beneficiario y otros.

A nivel municipal, la ordenanza debe contener, además, el cuadro denominado Gastos de Inversión Estimados para el Ejercicio Fiscal, el cual permite a la Contraloría General de la República, verificar la estimación del 50% de los ingresos previstos en la respectiva ordenanza, que deben ser aplicados a gastos de inversión o formación de capital, conforme a las normas establecidas en la Ley Orgánica de Poder Público Municipal.

La Distribución Institucional es un documento que permite discriminar los créditos presupuestarios aprobados a nivel de la ordenanza, en los niveles más desagregados, como son las actividades para los programas, subprogramas y proyectos. Igualmente, el detalle de las partidas en las genéricas, específicas sub específicas, que las integran. Tienen el objetivo de establecer claramente las responsabilidades de cada unidad ejecutora, no sólo del cumplimiento de las acciones correspondientes a las categorías de

programa, subprograma o proyecto aprobados en la ordenanza, sino también las de las actividades. Además, debe incluir los cuadros de créditos presupuestarios, los volúmenes de trabajo, descripción y de los recursos humanos clasificados por tipo y por escala de sueldos y salarios por cada actividad.

Adicionalmente, cuando las obras son ejecutadas por administración directa, debe presentar los cuadros de créditos presupuestarios del proyecto, donde se identifiquen para cada obra, los gastos de personas, materiales y servicios que forman parte del costo de cada una de ellas. Asimismo, los cuadros resúmenes de créditos presupuestarios por sectores y programas y los resúmenes por programas y actividades.

A objeto de cumplir con las leyes vigentes, una vez aprobada la Ordenanza de Presupuesto, el Alcalde, según corresponda, deberá mediante Decreto, aprobar la correspondiente Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos, la cual contendrá las modificaciones acordadas por la Cámara Municipal y deberá publicarse en Gaceta Oficial o Municipal.

El decreto de la Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos, deberá contener además, las disposiciones generales, las cuales comprenden normas relativas al carácter informativo de los créditos presupuestarios a nivel de las actividades, genéricas, específicas y sub específicas, sin prejuicio de lo estipulado en las respectivas disposiciones generales establecidas en la ordenanza. Incluye la delegación que hace el Alcalde para la aprobación de traspasos entre genéricas y específicas de una misma partida, generalmente en la Dirección de Planificación y Presupuesto de la Entidad y puede establecer que las modificaciones a los créditos inicialmente estimados de determinadas genéricas, específicas o sub específicas sean aprobadas por el órgano ejecutivo.

UNIDAD DEL TESORO

No se podrá destinar específicamente el producto de ningún ramo de ingreso con el fin de atender el pago de determinado gasto, salvo las afectaciones legales. (Art. 246 LOPPM).

El principio presupuestario de no afectación del gasto público, también llamado principio de destino de la contribución al gasto público, impide que la imposición fiscal tenga un destino específico. Esto es, los ingresos se

acumulan en un fondo común, tesorería municipal para sufragar gastos públicos de forma general e indistinta, sin que pueda afectar por ley un ingreso a un gasto específico. Dicho de otra forma, los gastos públicos deben sufragarse con las contribuciones que todos estamos obligados a pagar.

En todo caso, sólo será mediante ley que se podrá destinarse un impuesto a un gasto público específico. Solamente una ley puede establecer que un impuesto se destine a un determinado gasto, es decir, una ley puede establecer que cierto tributo se destine a sufragar gastos de inversión social.

El caso más emblemático es, quizás, el de los servicios autónomos sin personalidad jurídica, llamados también patrimonios autónomos sin personalidad jurídica han sido calificados como órganos administrativos dotados de autonomía de gestión financiera y presupuestaria para realizar un cometido estatal pero carentes de personalidad jurídica. Siguiendo esta orientación, la Ley Orgánica de Administración Pública en su artículo 93 establece lo siguiente:

Los servicios autónomos sin personalidad jurídica contarán con un fondo separado, para lo cual estarán dotados de la autonomía que les otorgue el reglamento orgánico.

Los ingresos provenientes de la gestión de los servicios autónomos sin personalidad jurídica no forman parte del Tesoro y, en tal virtud, podrán ser afectados directamente de acuerdo con los fines para los cuales han sido creados. Tales ingresos sólo podrán ser utilizados para cubrir los gastos que demanda el cumplimiento de sus fines.

De la norma antes transcrita, claramente se desprende el carácter autónomo e independiente del patrimonio del servicio autónomo sin personalidad jurídica frente al Fisco Nacional o Municipal constituyendo entonces, en forma evidente, una excepción al principio de unidad del tesoro.

De tal manera, que se está en presencia de una universalidad de bienes afectados al cumplimiento de una finalidad preestablecida en la norma de creación. Se trata de una fórmula organizacional al que han acudido las administraciones cuando ha requerido flexibilidad presupuestaria y financiera para el desempeño de algunas actividades y autonomía en la gestión administrativa. De allí que se haya afirmado con razón que estos servicios autónomos constituyen una figura intermedia entre la administración central y la administración descentralizada.

En efecto, al igual que los órganos de la administración central, los servicios autónomos no tienen personalidad jurídica propia, sino que tienen una sola y única personalidad jurídica: la personalidad de la República, como persona nacional, distinta, en el ámbito territorial, de las otras personas político-territoriales.

Por otra parte, los servicios autónomos, comparten con los entes de la administración descentralizada su carácter autónomo, el cual se manifiesta en su autonomía patrimonial y presupuestaria y, en general, en su capacidad para dictar sus propias normas de funcionamiento y de organización, así como para ejercer las competencias que le son desconcentradas.

De tal modo que el servicio autónomo sin personalidad jurídica opera como un patrimonio separado o una caja especial y, en ese sentido, constituye una excepción al principio de unidad del tesoro, conforme al cual todos los ingresos recaudados son destinados a un mismo fondo: el Tesoro Nacional.

La doctrina ha señalado que los servicios autónomos pueden ser creados por ley o a través de decretos, con la intervención posterior legislativa en todo caso, para consagrar sus recursos provenientes del presupuesto, sea a través de la Ley de Presupuesto o mediante el mecanismo de créditos adicionales. No obstante, tal y como se señaló anteriormente, el artículo 92 de la LOAP establece que los servicios autónomos podrán ser creados por Reglamento Orgánico dictado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

El artículo 94 ejusdem a su vez, establece los requisitos del acto de creación de los servicios autónomos, disponiendo que el mismo debe establecer una serie de elementos mínimos, entre los que se destacan:

1. La asignación de sus competencias;
2. Los ingresos y sus fuentes;
3. El grado de autonomía presupuestaria, administrativa, financiera y de gestión;
4. Los mecanismos especiales de control a los cuales quedarán sometidos y,
5. El destino que deba dársele a los beneficios obtenidos en el ejercicio, entre otros.

De igual manera, los Municipios pueden crear Servicios Autónomos sin personalidad jurídica, los cuales están regulados por los principios generales sobre la sobre la Hacienda Pública Municipal. Estos solo serán creados por iniciativa del Alcalde, mediante ordenanza, cumpliendo con el procedimiento establecido la ley

CRÉDITOS ADICIONALES

El Concejo Municipal o Cabildo, a solicitud del Alcalde o Alcaldesa, podrá aprobar créditos adicionales al presupuesto de gastos para cubrir gastos necesarios no previstos en la ordenanza anual de presupuesto o créditos presupuestarios insuficientes. Los créditos adicionales podrán ser financiados:

1. Con los recursos que provengan de un mayor rendimiento de los ingresos calculados en la ordenanza de presupuesto, certificados por el Tesorero Municipal.
2. Con economías en los gastos que se hayan logrado o se estimen en el ingreso del ejercicio.
3. Con existencias del Tesoro, no comprometidas y debidamente certificadas por el Tesorero Municipal o Distrital, y donde no exista el servicio de tesorería por el funcionario responsable de la hacienda.
4. Con aportes especiales acordados por los gobiernos nacional y estadal.
5. Con otras fuentes de financiamiento que apruebe el Concejo Municipal o Cabildo, de conformidad con las leyes.

Cuando los créditos adicionales hayan de financiarse con economías en los gastos, éstas deberán ser expresamente determinadas y se acordarán las respectivas insubsistencias o anulaciones de créditos.

Se entenderán por insubsistencias, las anulaciones totales o parciales de créditos presupuestarios de programas, subprogramas, proyectos y partidas, que reflejen economías en los gastos. (Art. 247 LOPPM).

Los Créditos Adicionales son incrementos a los créditos presupuestarios que se acuerdan a los programas, subprogramas, proyectos, obras, partidas, subpartidas, genéricas, específicas y subespecíficas que expresamente señalen la Ordenanza de Presupuesto y la distribución general de cada año.

Insubsistencia o anulaciones de créditos es una modificación

presupuestaria mediante la cual se anulan, total o parcialmente, los créditos no comprometidos acordados a programas, subprogramas, proyectos, obras, partidas, subpartidas, genéricas, específicas y subespecíficas de la Ley de Presupuesto; constituye una de las modificaciones que provoca rebaja a los créditos del presupuesto de gastos.

CIERRE DE CUENTA

Las cuentas de los presupuestos de ingresos y gastos se cerrarán al 31 de diciembre de cada año. Después de esa fecha, los ingresos que se recauden se considerarán parte del presupuesto vigente, con independencia de la fecha en que se hubiere originado la obligación de pago o liquidación de los mismos. Con posterioridad al 31 de diciembre de cada año, no podrán asumirse compromisos ni causarse gastos con cargo al ejercicio que se cierre en esa fecha. (Art. 248 LOPPM).

De acuerdo a la normativa antes descrita, al término del ejercicio económico financiero, se determinará el monto de los ingresos recaudados por el Municipio, durante el mencionado período derivado de la ejecución presupuestaria, de conformidad con las normas e instrucciones que disponga para tal fin. Con esta información se determina y certifica el resultado del presupuesto de ingresos, mediante la comparación de la totalidad de los recursos presupuestarios efectivamente recaudados con los estimados en la Ordenanza de Presupuesto y sus modificaciones.

Los ingresos liquidados pendientes de recaudación al 31 de diciembre del ejercicio económico financiero que culmina, formarán parte del ejercicio en el cual se recauden, en concordancia con lo establecido en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

De igual manera se determinarán los montos de los compromisos, de los gastos causados y de los pagos del ejercicio económico financiero que culmina, derivados de la ejecución presupuestaria.

Con esta información se deberá determinar y certificar el resultado del Presupuesto de gastos, mediante la comparación de los egresos causados, con los créditos acordados en la Ordenanza de Presupuesto y en la correspondiente Distribución General del Presupuesto de Gastos, ajustados con las modificaciones presupuestarias pertinentes. En consecuencia, los créditos presupuestarios no causados a dicha fecha, caducarán sin excepción, en concordancia con lo establecido en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la

Administración Financiera del Sector Público.

Debe aclararse que el cierre del ejercicio no implica la anulación de los compromisos que hayan sido generados mediante relaciones contractuales y que no se hubiesen causado al 31 de diciembre, salvo disposición expresa en el respectivo documento.

Los gastos comprometidos y no causados al término del ejercicio económico financiero, se imputarán a los créditos presupuestarios disponibles de las mismas categorías presupuestarias, partidas y sub-específicas de gastos previstos en el Presupuesto de gastos. En caso que no exista la disponibilidad presupuestaria o la misma sea insuficiente, se solicitarán las modificaciones presupuestarias que sean pertinentes.

A los fines del cumplimiento de las reglas de disciplina fiscal, se deben tomar las previsiones para que los compromisos realizados durante el ejercicio presupuestario y, en particular, los que se celebren con posteridad al 30 de septiembre de cada año, sean los que puedan ser causados como máximo al 31 de diciembre del año de la vigencia.

Los Municipios deben dictar normas técnicas, presupuestarias, financieras y contables que establezcan los procedimientos de liquidación y cierre de los ejercicios económicos y financieros para facilitar la elaboración de los informes de las gestiones administrativas referentes a los ingresos y gastos, estados de ejecución del presupuesto, los balances contables y demás información que deban suministrar a los órganos contralores municipales.

GASTOS CAUSADOS Y NO COMPROMETIDOS

Los gastos causados y no pagados al 31 de diciembre de cada año se pagarán durante el año siguiente, con cargo a las disposiciones en caja y banco existentes a la fecha señalada.

Los gastos comprometidos y no causados al 31 de diciembre de cada año se imputarán automáticamente al ejercicio siguiente, afectando los mismos a los créditos disponibles para ese ejercicio. (Art. 249 LOPPM).

En primer lugar, es necesario definir las diferentes etapas del gasto, las cuales son las siguientes:

Etapa o Momento del Gasto Comprometido (Compromiso): Es el momento en que se dispone formalmente la realización de un gasto, estableciéndose una relación jurídica con terceros. Constituye una afectación preventiva del crédito presupuestario con el fin de asegurar los recursos para honrar las obligaciones válidamente adquiridas. El compromiso presupuestario puede surgir de acciones administrativas con contraprestación por cumplir, con contraprestación cumplida o de acciones administrativas sin contraprestación.

Etapa o Momento del Gasto Causado: Es el momento presupuestario del gasto donde se hace exigible el pago de la obligación válidamente contraída mediante un compromiso previo, afectando los créditos presupuestarios con el registro definitivo a cargo de los créditos presupuestarios, independientemente del momento en que se realice el pago.

Etapa o Momento del Gasto Pagado: momento presupuestario del gasto en el cual se extingue una obligación válidamente contraída y causada, se registra conjuntamente con la emisión del cheque o de la orden de pago.

Se entiende por período complementario el lapso que sigue al cierre del año fiscal habitual durante el cual pueden efectuarse recaudaciones y pagos no concluidos y contraer compromisos e imputarse al período presupuestario anterior.

De acuerdo a la norma antes descrita, si los gastos han sido causados y no pagados al 31 de diciembre de cada año, se pagarán durante el siguiente ejercicio económico, con cargo a las disponibilidades en caja y bancos existentes a la fecha, mediante cheques por las órdenes de pago ya emitidas a favor de sus legítimos beneficiarios con cargo al Tesoro Municipal, sin necesidad de una nueva imputación presupuestaria, según el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

Los gastos comprometidos y no causados al término del ejercicio económico financiero, se imputarán a los créditos presupuestarios disponibles de las mismas categorías presupuestarias, partidas y sub-específicas de gastos previstos en el presupuesto de gastos y aplicaciones financieras vigente. En caso de que no exista la disponibilidad presupuestaria o la misma sea insuficiente, se solicitarán las modificaciones presupuestarias que sean pertinentes.

Estos gastos causados y no pagados deberán cancelarse con cargo a la

partida 4.11 “Disminución de Pasivos”, en las subpartidas genéricas y específicas correspondientes. Los gastos comprometidos y no causados al 31 de diciembre, se imputarán al presupuesto del siguiente ejercicio, afectando los mismos créditos presupuestarios del ejercicio anterior.

El procedimiento para cancelar en el período complementario los compromisos pendientes de causación y los gastos causados pendiente de pago al final del ejercicio presupuestario se debe realizar con cierre contable.

Si el presupuesto se ejecuta con los compromisos válidamente adquiridos al cierre, podrán quedar compromisos pendientes de pago, por lo cual, en el período complementario se recibirán los bienes por los servicios y se emitirán las órdenes de pago correspondientes. Señalan las normas que los pagos, se harán contra el tesoro, ello quiere decir que no afectarán el presupuesto anterior por cuanto ya fue ejecutado mediante los compromisos y tampoco podrán imputarse al del año siguiente, ya que no corresponden a este ejercicio, en consecuencia, las respectivas órdenes de pago sólo afectan al tesoro.

Adicionalmente, los correspondientes gastos causados y pagos deben asentarse en registros, pero no de la ejecución de presupuesto, por cuanto se ejecutó con los compromisos, sino en registros del período complementario, así como los de tesorería. Además, las órdenes de pago deberán informar el año al cual corresponde la ejecución, así como la respectiva codificación presupuestaria.

Si el presupuesto se ejecuta mediante el gasto causado, al cierre debe afectar el mismo, mediante el registro de los gastos causados antes del 31 de diciembre y en el período complementario, no se podrán causar gastos contra el presupuesto anterior por cuanto feneció, sólo se emitirán las órdenes de pago o los cheques, según corresponda, de los gastos causados que afectaron dicho presupuesto y se harán contra el tesoro.

Es importante advertir que el cierre del ejercicio, no implica la anulación de los compromisos que quedaron pendientes de causación, los cuales deberán afectar el presupuesto donde se concreten la respectiva recepción de los bienes y servicios, y para ello, según las normas legales, se tramitará un crédito adicional a objeto de incorporar, en las correspondientes partidas del presupuesto, los créditos necesarios para imputar dichos compromisos, el cual se financiará con las reservas del tesoro.

El procedimiento para cancelar, al finalizar el período complementario, los compromisos válidamente adquiridos y pendientes de pago, se realizará conforme las normas legales vigentes. Si una vez finalizado el período complementario de un presupuesto, todavía existieren compromisos válidamente adquiridos en el mismo, que estén pendientes de pago, se cancelarán contra una partida especial que se preverá para tales fines. Ello no siempre implica que deberá esperarse otro ejercicio para la cancelación de dichos compromisos, ya que si el período complementario es de 6 meses, se podrán cancelar en el 2º semestre del año siguiente al del presupuesto donde se efectuó el compromiso, si existiera la disponibilidad presupuestaria correspondiente en la citada partida. En caso contrario, de no existir recursos para efectuar una modificación presupuestaria, entonces, necesariamente deberá preverse para el siguiente ejercicio fiscal.

En cuanto a la cancelación de obligaciones no válidamente contraídas, las normas presupuestarias vigentes establecen que ningún pago puede ser ordenado contra el tesoro sino para pagar obligaciones válidamente contraídas.

Igualmente, disponen que los compromisos originados en sentencia judicial firme como autoridad de cosa juzgada, los reconocidos administrativamente, así como los derivados de reintegros que deba efectuar el fisco, se pagarán con cargo a una partida que se preverá para cada ejercicio. De dichas normas se derivan que todo compromiso que no pueda ser calificado como válidamente adquirido, de acuerdo a lo dispuesto en las respectivas disposiciones, está sujeto al reconocimiento administrativo previo para la procedencia de su pago.

Para el citado reconocimiento, debe formarse un expediente que se inicia con el reclamo del acreedor, al cual se le agregan todos los elementos probatorios de la deuda, la certificación de su vigencia y la opinión del Síndico Municipal, en razón de su competencia de representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses del Municipio, asimismo, la aprobación de la Contraloría cuando proceda.

Por otra parte, la norma prevista en el Artículo 314 de la Constitución, según la cual, no se hará del tesoro gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto, dado su carácter prohibitivo, conlleva que todo compromiso que haya sido autorizado sin crédito presupuestario, no es válido ni produce efectos respecto a la administración. No obstante, y en el caso de que dicha administración haya recibido unos bienes o servicios, que

aumentan su patrimonio, es una relación de causalidad, demostrable con el empobrecimiento de un tercero, se originan en el supuesto para procedencia de la indemnización prevista en el Artículo 1184 del Código Civil por concepto del enriquecimiento sin causa. De allí se deriva que dichas obligaciones deban ser reconocidas, para ser canceladas con cargo a la partida especial prevista en el presupuesto, independientemente de las gestiones que realice la Contraloría para determinar las responsabilidades a que hubiere lugar.

Igual requisito del reconocimiento procede en caso de que el funcionario que comprometió a la administración no haya sido legalmente autorizado o cuando, por contravención de disposiciones legales, se establezca en las mismas la invalidez del compromiso.

EJERCICIO ECONÓMICO

El ejercicio económico financiero de los Municipios comenzará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre de cada año.

El ejercicio económico son los períodos en que se divide la actividad valorable económicamente de todos los entes sociales desde el mismo Estado, las sociedades civiles, mercantiles y empresarios privados. Generalmente se refiere a un año natural para realizar las operaciones relacionadas con el fisco.

TÍTULO IV
CAPÍTULO I
DE LA PARTICIPACIÓN PROTAGÓNICA EN LA GESTIÓN LOCAL

Etimológicamente la palabra participación proviene del latín “partem capere” que se traduce en “tomar una parte” o “ tomar parte”; en sentido técnico la participación ciudadana es comprendida como un proceso social, continuo y dinámico, por medio del cual los miembros de una comunidad a través de mecanismos establecidos y organizaciones legítimas en las cuales se encuentren representadas todos los miembros de la comunidad, pues, resulta difícil dialogar con todos y cada uno de los miembros, deciden, aportan y participan en la realización del bien común. También puede traducirse en la actuación de los ciudadanos en las actividades públicas, todo esto para hacer prevalecer tanto sus intereses sociales así como para defender y garantizar los derechos colectivos o difusos, a través de mecanismos (estructuras y procesos) idóneos que permitan que el ciudadano sea tomado en cuenta en la toma de decisiones por parte de la administración pública en materias que de manera directa le afectan, abarcando incluso, etapas anteriores y posteriores a la toma de decisiones en sí, como podrían ser la consulta, resolución, votación y ejecución de esas decisiones.

Se puede definir la participación ciudadana como un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve.

El Profesor Edwar Ceballos Mendez (CEPROL) en un interesante trabajo señala que muchos han sido los académicos y representantes de los distintos factores que hacen vida en el ámbito público que se han dedicado a investigar este proceso, al mismo tiempo que han propuesto y promovido diferentes acciones encaminadas a fortalecer este derecho ciudadano que está íntimamente ligado al desarrollo de la democratización en el mundo, tratando en todo caso de redefinir su contenido frente a la crisis planteada de la democracia representativa, política partidista y estatal, la ineficiencia gubernamental en los diferentes aspectos de la gestión pública, el incremento y profundización de los problemas sociales que no han solucionado.

Continua diciendo el autor, “que el debate contemporáneo, sobre todo, en la materia de las ciencias políticas y su relación con el derecho administrativo

público destaca el vínculo entre gobernabilidad y democracia, cuyo principio radica en la soberanía popular y en sus manifestaciones concretas, como son las elecciones periódicas y la participación ciudadana. Esta premisa parte de considerar que en un sistema democrático avanzado, los mecanismos para desarrollar estos principios pueden encontrarse en las fuentes del federalismo, la separación de poderes, el sistema de partidos, la correlación entre mayorías y minorías, las elecciones periódicas, las posibilidades de la alternancia y las múltiples formas de participación ciudadana que hacen que la democracia sea el espacio institucional idóneo para dirimir pacíficamente la confrontación de programas y proyectos políticos. En la presente investigación se analiza las disposiciones constitucionales y legales y en especial las leyes del poder popular aprobada en Diciembre del 2010 que sirven de marco para el desarrollo, fortalecimiento y conocimiento de la Participación Ciudadana, entendida como herramienta necesaria para lograr afianzar el sistema democrático por medio de las relaciones entre el gobierno y la sociedad organizada"

Una de las transformaciones más trascendentales e importantes que han operado en nuestro Estado a raíz de la entrada en vigencia del texto de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como lo es el tema que alude a la participación ciudadana en la generalidad de actividades que implica el actuar del Estado.

En efecto, es indiscutible que nuestro actual texto constitucional consagra una nueva concepción en cuanto a la participación ciudadana en las gestiones de cada uno de los órganos del Poder Público, lo cual se presenta como consecuencia necesaria de la nueva concepción de democracia que ha impuesto el texto fundamental, que a su vez deviene del nuevo modelo de Estado que se encuentra plasmado en nuestra Carta Magna.

La participación ciudadana en Venezuela es un derecho que se encuentra consagrado en la Carta Magna, en sus distintas acepciones, ya sea como principio, derecho, deber, espacio o instancia de participación y como proceso sociopolítico. En el desarrollo del articulado constitucional se tiene que la participación es una característica propia del sistema de gobierno venezolano. En la actualidad se han creado organismos de participación, entre ellos los Consejos Comunales, los cuales cuentan con una serie de deberes que los podrían convertir en órganos públicos al depender de la Presidencia de la República y tener al mismo tiempo, una serie de obligaciones con responsabilidad civil, penal y administrativa.

La participación debe verse en su triple connotación jurídica, a saber:

- Como derecho. Como la facultad de involucrarnos en el quehacer social para influir en nuestro devenir.
- Como deber. Como la responsabilidad de participar en los asuntos públicos.
- Como mecanismo. Como el instrumento mediante el cual podemos ejercer nuestros derechos y deberes.
- Como proceso sociopolítico. La participación ciudadana puede también ser considerada como forma estratégica usada para activar o reactivar las relaciones entre el gobierno y la sociedad, en aras de afianzar el sistema democrático como forma de gobierno, pues la misma ofrece elementos eficientes y eficaces para democratizar y mejorar la sociedad, dando así, igualmente, legitimidad al sistema democrático, para que los resultados de la participación ciudadana sean abarcar áreas relacionadas a la formulación, ejecución y control de la gestión pública.

Así, en el ordenamiento jurídico, pueden identificarse derechos, deberes y mecanismos relacionados con la presencia ciudadana en lo público; de igual forma, en ocasiones también se hallarán restricciones expresas a esta participación.

En tal sentido, la participación ciudadana es un concepto relacionado con la democracia participativa. Se trata la integración de la población en general, en los procesos de toma de decisiones, la participación colectiva o individual en política, entendida esta como algo de lo que todos formamos parte. Para que las estructuras que componen los estados, ciudades, municipios, barrios, etc. funcionen correctamente, se debe hacer un análisis de las necesidades de la población, o lo que es lo mismo, escuchar las demandas, puntos de vista, preocupaciones y necesidades de las ciudadanas y los ciudadanos que los componen. La participación ciudadana impulsa la democracia real, y no debe ser privilegio de unos pocos, es un derecho y un deber de todos los ciudadanos.

La Asamblea Nacional en diciembre de 2010 aprobó la Ley Orgánica de Poder Popular, la Ley Orgánica de Comunas, la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, la Ley Orgánica de Contraloría Social y la Ley de de los Consejos Locales de Planificación, publicadas en Gaceta Oficial Extraordinaria Nos. 6009 y 6011 de fecha 17 y 21 de diciembre de 2010 respectivamente, todas relacionadas al

poder popular, e inexplicablemente no fue aprobada la Ley de Participación Ciudadana, la cual es el instrumento fundamental para ejercer a plenitud el derecho de participación.

La participación ciudadana en Venezuela es uno de los grandes retos que tiene nuestro país, y aunque no se encuentre la Ley de Participación Ciudadana aprobada, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Art. 70) le brinda toda la legitimidad para su ejercicio.

El sentido de la participación ciudadana es construir el proyecto de país manifiesto en la CRBV orientado a la transformación no a la reproducción o reforma del sistema capitalista, por tanto, debemos ejercer la participación ciudadana de forma crítica y autocrítica, consciente de que se está rompiendo paradigmas, cambiando un modelo de democracia representativa por un modelo de democracia participativa, principalmente desde el ámbito cotidiano, dado que es en los pequeños espacios donde se debe profundizar la democracia, en los diferentes escenarios, como: la familia, la comunidad, el trabajo, entre otros.

Es de considerar que la participación ciudadana y protagónica está basada en valores democráticos, humanísticos con horizonte ético-político, en búsqueda de un Estado de Derecho y de Justicia Social, para el respeto a la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la responsabilidad social, los derechos humanos, el pluralismo, la dignidad, el reconocimiento del otro como ser humano, comprendiendo que el otro o la otra no es más que su propio espejo, es un estado constante de proyección. Por lo tanto, la participación ciudadana al ejercerse responsablemente a través del ejercicio de la contraloría social, jamás dirá algo de lo que no tenga prueba, dado que está sujeta al Estado de Derecho, sus valores individuales son sustituidos conscientemente por los valores del colectivo.

En este contexto más que nunca el ejercicio de la participación ha de estar consciente y alerta de que para transformar hay que cambiar el individualismo por lo colectivo, lo competitivo por la solidaridad, el consumismo por lo recreativo, la desesperanza por la esperanza, el miedo y el terror por la fe, el desprestigio por la dignidad, la satanización del otro por el reconocimiento del otro, y el odio por el amor, lo que implica un cambio de paradigma que brinde legitimación de éste y contribuya en la lucha ideológica que va desde lo epistemológico, lo político, lo cultural, lo social y lo económico, y mucho más allá de lo cotidiano como el lenguaje, hasta formas de organización, entre otros.

La participación ciudadana y protagónica parte de una verdadera praxis coherente para que no se divorcie la teoría y la construcción de una democracia participativa, por lo cual es necesario utilizar la forma de participación comprometida a través de la conformación de la Contraloría Social sustentada en la CRBV (Art. 62), los Lineamientos Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. La Contraloría Social busca prevenir conflictos sociales, ya que detecta problemas que puedan ser generados por las instituciones públicas, cuando pierden la direccionalidad de los programas y proyectos, los cuales pueden ser causados tanto por acción como por omisión.

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA - DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

El capítulo de los Derechos Políticos consagrado en la Constitución (1999), amplía enormemente la participación ciudadana en los términos que establecía la Constitución (1961). Se puede ejercer esa participación en forma directa, semi-directa e indirectamente, no circunscribiéndose con exclusividad al sufragio, sino que por primera vez el texto constitucional patrio, no sólo concede el derecho a participar libremente en los asuntos públicos, sino que especifica que solo con la participación del pueblo en la formación, ejecución y el control de la gestión pública, podrá lograrse el protagonismo que garantice el completo desarrollo de ese pueblo tanto individual como colectivamente. Pero el texto extiende y establece una enorme obligación para el Estado y un deber para la sociedad cuando preceptúa que tiene que facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica, esto no es otra cosa que el efectivo ejercicio de la participación.

El diseño constitucional e institucional que privilegia la democracia participativa se inspira en la crítica y rechazo a la democracia representativa, tal como la misma se desarrolló en Venezuela entre 1958 y 1998. En particular enfatiza el rechazo a la versión venezolana excesivamente dominada por el bipartidismo y el cuasi monopolio de los diversos mecanismos de participación y de representación política, y ciudadana en general, a través de dichos partidos.

En la Constitución de 1999 se buscó erradicar la idea de la representación, y, por consiguiente, del propio orden sociopolítico venezolano. Según el Preámbulo, la nueva Constitución se promulga “con el fin supremo de

refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural".

En cuanto a la forma de gobierno:

El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables. (Art. 6).

En el Título referido a los principios fundamentales se establece:

La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público. Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos. (Art. 5)

En el capítulo referido a los derechos políticos se consagra:

"Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas." (Art. 62)

Por otra parte, el texto incluye formas novedosas de expresión de la voluntad colectiva, como concreción y expresión de la llamada democracia participativa y protagónica. Como instituciones de la democracia participativa se consagran los referendos consultivo, revocatorio, aprobatorio y abrogatorio, la asamblea constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos cuyas decisiones tienen carácter vinculante.

Tomando en cuenta los aspectos constitucionales y legales, ya mencionados, en relación a los Municipios se entiende perfectamente la amplitud e importancia que se le da a la participación ciudadana, en el contexto de un Sistema Político que se identifica como Participativo y el pronunciamiento de favorecer una "Sociedad Participativa y Protagónica".

La participación ciudadana se presenta constitucionalmente como la expresión de un derecho humano de naturaleza política cuyo ejercicio se concreta por diferentes medios, cumpliendo un deber individual o estableciendo un principio organizativo de la Administración Pública.

También, como un proceso sociopolítico que en el ámbito municipal se relaciona con los procesos de planificación y descentralización, si tomamos como referencia las exigencias participativas señaladas para el Poder Público Municipal.

De tal manera, se ha establecido constitucionalmente medios de participación y protagonismo popular en el ejercicio de la soberanía en varios planos: 1) En lo político: La elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas con el carácter vinculante de sus decisiones. 2) En lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas, inclusive las de carácter financiero, cajas de ahorro, empresas comunitarias y otras formas asociativas regidas por valores de cooperación y solidaridad.

Es necesario considerar que sin participación popular directa resulta por demás imposible lograr una sociedad democrática, participativa y protagónica, ni un Estado de Justicia, para consolidar valores de libertad, independencia, paz, bien común, solidaridad, convivencia e imperio de la ley, ya que tanto la Sociedad y el Estado tienen su fundamento en el ser humano, la persona, quien como establece el artículo 3 constitucional debe obtener del Estado como un fin superior, su desarrollo y el respeto a su dignidad..

De igual manera, es necesario diferenciar entre participación ciudadana y participación social, que es un concepto más general, que engloba todos los tipos y niveles de participación en actividades propiamente sociales o de corte comunitario.

También se debe diferenciar entre la participación ciudadana y participación política de la ciudadanía, cuyos límites a veces no son fácilmente reconocibles. En este sentido, participación social ha de entenderse como aquella intervención de los particulares en actividades públicas, como movilizadores de intereses sociales, lo que significa que esta se promueve a partir de los propios ciudadanos, para luego hacerse pública.

Dentro de la participación ciudadana se encuentran diferentes tipos:

- Participación política: proceso social que tiende a la democratización

del poder y de la toma de decisiones.

- Participación social: proceso social que tiende a integrar al individuo a la sociedad, y
- Participación económica: proceso social que tiende a integrar al individuo a la generación de riqueza.

EL MUNICIPIO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Ley Orgánica del Poder Municipal destaca el contenido sobre la Participación Protagónica en la gestión local, que se desarrolla en tres capítulos:

- Los Principios de la Participación.
- Los Medios de Participación.
- La Descentralización de Servicios a las Comunidades y Grupos Vecinales Organizados.

PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación protagónica del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública municipal es el medio necesario para garantizar su completo desarrollo tanto individual como colectivo, dentro del Municipio. Las autoridades municipales deberán promover y garantizar la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la gestión pública y facilitar las formas, medios y procedimientos para que los derechos de participación se materialicen de manera efectiva, suficiente y oportuna. (Art. 251 LOPPM).

Ha sido una aspiración legítima y permanente en todas las sociedades del mundo, la de participar activamente en los asuntos públicos.

Desde luego, la participación popular o ciudadana supone no solamente la norma jurídica, sino la voluntad política para hacerla efectiva, habida cuenta de la obligación y de la sociedad por asumir un carácter democrático, ético y participativo.

DERECHO A INFORMACIÓN GENERAL

Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a obtener información general y específica sobre las políticas, planes, decisiones, actuaciones, presupuesto, proyectos y cualesquiera otras del ámbito de la actividad pública municipal. Asimismo, podrán acceder a archivos y registros administrativos, en los términos de la legislación nacional aplicable. Igualmente, tienen derecho a formular peticiones y propuestas, y a recibir oportuna y adecuada respuesta, a la asistencia y apoyo de las autoridades municipales en sus actividades para la capacitación, formación y educación a los fines del desarrollo y consolidación de la cultura de participación democrática y protagónica en los asuntos públicos, sin más limitaciones que las dictadas por el interés público y la salvaguarda del patrimonio público. (Art. 252 LOPPM).

Al respecto, el derecho de petición y de oportuna respuesta, establecido en el artículo 51 de la Constitución de la República de Venezuela, determina la obligatoriedad a la que están sujetos los entes públicos de solventar aquellas peticiones formuladas por los particulares, al disponer:

"Artículo 51. Toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos o éstas, y de obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados o sancionadas conforme a la ley, pudiendo ser destituidos o destituidas del cargo respectivo".

En ese sentido, la disposición transcrita, por una parte, consagra el derecho de petición, cuyo objeto es permitir a los particulares acceder a los órganos de la Administración Pública a los fines de ventilar los asuntos de su interés en sede gubernativa. Asimismo, el artículo aludido, contempla el derecho que inviste a estos particulares de obtener la respuesta pertinente en un término prudencial. Sin embargo, el mismo texto constitucional aclara que el derecho de petición debe guardar relación entre la solicitud planteada y las competencias que le han sido conferidas al funcionario público ante el cual es presentada tal petición. De esta forma, no hay lugar a dudas, en cuanto a que la exigencia de oportuna y adecuada respuesta supone que la misma se encuentre ajustada a derecho, pero no implica necesariamente la obligación de la administración de acordar el pedimento del administrado, sino sólo en aquellos casos en que el marco jurídico positivo permita al órgano de la administración tal proceder, sobre la base de las competencias que le han sido conferidas.

El derecho de petición forma parte de los mecanismos de participación y control ciudadano, y su importancia radica en que, a través de él se garantizan otros derechos fundamentales como los derechos a la información, a la participación política, a la libertad de expresión, a la seguridad social, entre otros.

El derecho de petición incluye también solicitar y obtener acceso a la información sobre la acción de las autoridades y, en particular, a que se expida copia de documentos que no tengan carácter reservado. La solicitud puede estar motivada por intereses personales o con el fin de ejercer control y vigilancia de las entidades. El peticionario deberá pagar los costos de las copias cuando la cantidad lo justifique. Estas peticiones deberán resolverse por las autoridades correspondientes en un término máximo de diez días. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá que la respectiva solicitud ha sido aceptada y el documento será entregado dentro de los tres días siguientes.

El derecho a consulta es cuando una persona solicita ante las autoridades que exprese su opinión, su concepto, o dictamen sobre determinada materia relacionada con sus funciones o con situaciones de su competencia. La respuesta a las consultas no es vinculante para la administración.

DERECHO DE PARTICIPACIÓN

Los derechos de participación en la gestión local se ejercen mediante actuaciones de los ciudadanos y ciudadanas, y de la sociedad organizada, a través de sus distintas expresiones.

1) Obteniendo información del programa de gobierno del Alcalde o Alcaldesa, del Plan Municipal de Desarrollo, de los mecanismos para la elaboración y discusión de las ordenanzas y, en especial, de la formulación y ejecución del presupuesto local, de la aprobación y ejecución de obras y servicios, de los contenidos del informe de gestión y de la rendición de cuentas, en términos comprensibles a los ciudadanos y ciudadanas.
2) Presentando y discutiendo propuestas comunitarias prioritarias en la elaboración del presupuesto de inversión de obras y servicios, a cuyo efecto el gobierno municipal establecerá mecanismos suficientes y oportunos.

3) Participando en la toma de decisiones, a cuyo efecto las autoridades municipales generarán mecanismos de negociación, espacios de información suficiente y necesaria e instancias de evaluación. (Art. 253 LOPPM).

FORMACIÓN CIUDADANA

El Municipio está en la obligación de crear y mantener programas de formación ciudadana dirigidos a fortalecer las capacidades de los integrantes de las comunidades e incorporar a los ciudadanos y ciudadanas y a otras organizaciones de la sociedad que manifiesten su deseo de participar en dichos programas. (Art. 254 LOPPM).

La formación ciudadana es un complejo proceso de adquisición de destrezas para desarrollar las propias potencialidades como persona en un contexto urbano, y lograr una convivencia respetuosa y armónica con los demás y con el medio ambiente.

La formación ciudadana es un proceso activo de educación que tiene como fin alcanzar una cultura ciudadana, entendida como un conjunto de costumbres, comportamientos y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento y ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos.

Por ello, la idea de una campaña sistemática y permanente de formación ciudadana, es de suma importancia que los habitantes de la ciudad conozcan los derechos ciudadanos expresados en la Constitución y en las leyes para lograr una comunidad actuante. Para ello, es necesario el desarrollo de programas planificados y sistemáticos a través de los medios de comunicación social, así como un programa de información en los centros polivalentes, entre otras cosas, acerca de los servicios ofrecidos por el Gobierno Municipal y las formas de acceder a ellos.

Las instituciones de la sociedad civil, preocupadas por el desarrollo de la ciudad y de su población, tales como los consejos comunales, las comunas, las cooperativas de servicios públicos, colegios profesionales, federaciones, sindicatos, instituciones públicas locales, universidades, ONGs y desde los diversos ámbitos laborales, deben plantear la necesidad de formación del ciudadano en las áreas de medio ambiente (tratamiento de la basura,

reciclaje), hábitat (autoconstrucción con materiales locales y de manera adecuada al clima), tráfico y transporte, educación vial, educación en salud y otros tantos temas de relevancia.

Se debe promover la creación de una unidad de formación ciudadana, descentralizada y al margen de las presiones políticas y con la participación de la sociedad civil, que concentre todas las campañas de formación y educación ciudadana y que esté en manos de expertos.

Un buen ciudadano debe poseer información básica que le permite vivir en una ciudad de una manera saludable y sostenible. Dadas las condiciones de pobreza, migración rural y las altas tasas de crecimiento, las personas cuentan con bajos niveles del conocimiento básico necesario para vivir mejor con lo que se tiene, por lo que el tráfico se torna peligroso, la basura llena la ciudad, hay una alta persistencia de enfermedades fácilmente evitables, las casas están mal construidas y sobre terrenos inestables.

A tal efecto, la formación ciudadana se torna en un elemento central para mejorar las condiciones de vida de las personas, puesto que permite aprovechar los recursos que ofrece la ciudad, manteniendo el respeto hacia la misma y hacia el resto de los ciudadanos. Entre estos recursos están también el talento y la creatividad de las personas, lo que será un medio importante de transmisión de conocimientos.

Es por ello que, la formación ciudadana es un requisito para hablar de una verdadera democracia. Ser ciudadano exige un mínimo de manejo de los conocimientos básicos. Permite exigir los propios derechos y cumplir de manera consciente y voluntaria con los deberes. A través de proyectos de Formación Ciudadana se busca contar con una población más conocedora, más integrada a su medio, tolerante, con un mayor sentido de pertenencia, identidad y responsabilidad, y con la capacidad de incidir positivamente en sus condiciones de vida. Además, tener la capacidad de dignificar las propias condiciones de vida y las de su familia, es un factor que promueve la autoestima.

DESARROLLO DE MEDIOS DE PARTICIPACIÓN

Los medios de participación serán desarrollados de acuerdo a la realidad y condiciones de cada Municipio, mediante los instrumentos jurídicos correspondientes para señalar los requisitos, procedimientos, períodos,

condiciones y demás elementos que se requieran para hacer efectivo su cumplimiento en el Municipio de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República. (Art. 255 LOPPM).

En el marco de la creciente orientación social en la que se fundamenta la gestión del gobierno local, surge la necesidad de impulsar la creación de los medios que garanticen el derecho a la participación ciudadana contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, mediante ordenanzas, las cuales tienen como norte desarrollar los medios de participación, fundamentados en los principios constitucionales de la Participación Ciudadana como mecanismos para impulsar el capital social.

El objeto de estos instrumentos jurídicos tienen como esencia, desarrollar y promover la participación de los ciudadanos como medio fundamental para la integración de la comunidad en el proceso de definición, ejecución y control de la gestión pública, fomentando la formación ciudadana dirigida a fortalecer las capacidades de los integrantes de las comunidades e incorporar a los ciudadanos, ciudadanas y comunidades organizadas para el ejercicio de una participación activa, los cuales deben desarrollar los principios de la participación ciudadana y la comunidad organizada, la participación de los niños, niñas y adolescentes, la comunidad organizada, los medios de participación, cabildos abiertos, asambleas de ciudadanos y ciudadanas, consultas públicas, presupuesto participativo, el control social, los referendos consultivos, revocatorios y abrogatorios, iniciativas legislativas, instancias de atención ciudadana, autogestión, cogestión, justicia de paz, comités de usuario y otros medios de participación.

La participación ciudadana se ha convertido en los últimos lustros en un asunto prioritario para la gestión pública en los distintos niveles de gobierno en Venezuela. En el marco del proceso de descentralización político administrativa, tanto la Constitución de 1999, como otras leyes vigentes, han registrado una parte de las expectativas y aspiraciones de alcanzar una mayor participación ciudadana en las decisiones públicas, especialmente en las de carácter municipal.

Por su proximidad con la vida cotidiana de los ciudadanos y por las competencias que le son propias, el Municipio es el nivel esencial para que el ciudadano pueda integrarse activamente en los diversos medios de formación de decisiones públicas. Por ello, puede decirse que el desarrollo de una participación genuinamente democrática y plural está ligado a la descentralización y a la municipalización, en la medida en que implican una

desconcentración del poder de decisión hacia instancias crecientemente cercanas a los ciudadanos.

La participación ciudadana puede involucrar a la ciudadanía individual o colectivamente, en este último caso, puede hablarse de la comunidad organizada. El fomento de la organización de la comunidad y la interacción con el gobierno local, son fuentes potenciales de creación de una confianza recíproca y creciente que redunda en la consolidación del capital social local, consolidación que contribuye a un mayor y más efectivo ejercicio de la participación.

DERECHO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a requerir y utilizar los servicios públicos locales y a participar en la formación de los planes y proyectos para su dotación, ejecución, gestión y evaluación.

Igualmente, de forma organizada, tienen derecho a la gestión de los servicios públicos conforme a la legislación vigente respectiva.

Asimismo, están obligados a contribuir al mantenimiento, preservación y mejora de la calidad de los mismos. (Art. 256 LOPPM).

Son varios los artículos de la Constitución de 1999 que fundamenta el ejercicio del control ciudadano sobre la gestión pública, buscando eficiencia y eficacia en las actividades del Estado, vigilando el buen funcionamiento de los servicios públicos.

La participación ciudadana dentro del marco de la Constitución Nacional tiene múltiples canales de actuación, entre ellos los siguientes:

1.- Formación, ejecución y control de la gestión pública, entendido esto como el medio para lograr el protagonismo que garantiza su completo desarrollo, tanto individual como colectivo.
2.- En el sector salud, en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud.
3.- A nivel de pueblos indígenas, participar en la economía nacional y en definir sus prioridades, así como en la elaboración, ejecución y gestión de programas específicos de capacitación, servicios de asistencia

técnica y financiera que fortalezcan sus actividades económicas en el marco del desarrollo local sustentable.

4.- A nivel municipal, la participación ciudadana se expresa en la incorporación en procesos de definición y ejecución de la gestión pública, al control y evaluación de resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna.

Por medio de la Constitución se abre la posibilidad de crear mecanismos para que Estados y Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:

- La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos.
- La participación de las comunidades y de los ciudadanos, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estadales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en jurisdicción.
- La participación en los procesos económicos, estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.
- La participación de los trabajadores y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.
- La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades, a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estadales y desarrollar los procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estadales y municipales.
- La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos.

CONTRALORÍAS SOCIALES

Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a organizarse en Contralorías Sociales con el objeto de ejercer control en el gobierno local.

Los Contralores y Contraloras Municipales tienen la obligación de vincular a la ciudadanía a sus labores de fiscalización de la gestión pública y a la valoración del desempeño de las entidades y los organismos de la administración pública municipal**.**

La Ley Orgánica de Contraloría Social publicada en Gaceta Oficial N° 6011 de fecha 21 de diciembre de 2010 establece las normas, mecanismos y condiciones para la promoción y consolidación de la Contraloría Social como medio de participación y de corresponsabilidad de los ciudadanos y sus organizaciones sociales mediante el ejercicio compartido, entre el Poder Público y el Poder Popular, de la función de prevención, vigilancia, supervisión y control de la gestión pública.

La Contraloría social a través de información y conocimiento de causa realiza un conjunto de acciones voluntarias para ejercer el control, la vigilancia, la supervisión y la evaluación para contribuir con la gestión gubernamental, dado que busca la democratización de los servicios, el manejo de los recursos en beneficio de la colectividad, la capacidad de respuesta y pretende evitar que los recursos sean utilizados por intereses particulares de algún grupo. También promueve la honestidad, la transparencia, eficiencia, eficacia y confianza de la ciudadanía. La contraloría fortalece la democracia, generando nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad, brindando mayor eficiencia de la gestión y la rendición de cuentas en el ámbito local, regional y nacional.

La Contraloría Social, en los actuales momentos, es uno de los escenarios o mecanismos para ejercer el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos, privados y comunitarios, constituida por un conjunto de acciones vinculadas al seguimiento, evaluación, vigilancia y control, que puede ser activada o ejercida de manera individual o colectiva, teniendo como propósito, garantizar que la gestión pública se realice de manera eficiente y transparente, dentro del marco jurídico, libre de desviaciones o abuso de poder que, a su vez, permita accionar las medidas cautelares, promover las correcciones y reorientaciones necesarias, pero no debe quedarse solo en lo económico, sino que debe ir más lejos y alcanzar además lo estructural, ético, organizativo, funcional, educativo y cultural, comunicativo, político, legal, fiscal, territorial, ecológico y humano.

El uso ineficiente, el despilfarro y la corrupción en el uso de los recursos públicos, son males que debilitan a la institucionalidad y tienen como aliados al burocratismo, el lujo, la mentira y a la injusticia, por eso hay que crear mecanismos poderosos para extirpar estos males, es un problema de cultura política, de mentalidades y de falta de participación ciudadana. Si no se ataca fuertemente estos males y, en especial, a la corrupción, podemos volvernos cómplices. La contraloría social debe convertirse en una contraloría especial que controle el manejo de los dineros del pueblo y de la manera o fines con que se utilizan los recursos privados. Los corruptos deben ser perseguidos y sancionados por la comunidad contralora, no es solo controlar lo comunal, los recursos de los consejos comunales y organizaciones sociales, sino que es abrir las instituciones públicas al control directo en cuanto al manejo de recursos en particular.

La Contraloría Social se ha introducido en el marco legal vigente en el país. Sin embargo, hasta el momento no existe una ley específica y propia, con normas y procedimientos que determinen con precisión su alcance y formas de operación desde la institucionalidad comunitaria. Es importante considerar un resumen de sus menciones legales más significativas: El ejercicio pleno de la Contraloría Social depende de la acción combinada del sector público y de las comunidades. De ambos actores, sin menoscabo de uno sobre otro se requiere de una actitud positiva. Corresponde al Estado la obligación de garantizar las condiciones operativas mínimas para que los ciudadanos y sus organizaciones puedan ejercer este derecho, sin trabas. De allí que, el acceso a la información sobre la gestión programática de cada entidad oficial tiene que ser fácil y desprovisto de las interminables formalidades burocráticas.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010), se ocupa del tema de la Contraloría Social de una manera amplia. Establece que las Alcaldías deben implantar la utilización de la telemática en los sistemas de información, seguimiento y control de la gestión (artículo 77). En materia de rendición de cuentas, la LOPPM obliga al Alcalde a presentar un informe a las comunidades sobre su gestión.

También indica que el Contralor o Contralora Municipal podrá ser destituido por la inobservancia reiterada por las comunidades en el ejercicio de la contraloría social. Los Contralores y Contraloras Municipales tienen la obligación de vincular a la ciudadanía a sus labores de fiscalización de la gestión pública y a la valoración del desempeño de las entidades y los organismos de la administración pública municipal.

La fuente del control social se encuentran en las leyes fundamentales del Poder Popular elaboradas a partir del texto de la CRBV, tales como:

- La Ley Orgánica del Poder Público Municipal.
- La Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.
- La Ley Orgánica de Contraloría Social.
- La Ley Orgánica de los Consejos Comunales.
- Ley Orgánica del Poder Popular.
- Ley Orgánica del Sistema Económico.
- Ley Orgánica de las Comunas.

El control social se relaciona con el control institucional, propio de los órganos públicos señalados en las leyes, y en el ámbito municipal se percibe una integración, complemento o cooperación entre ambas modalidades de control, para satisfacer la vigilancia y la fiscalización sobre los recursos públicos, la gestión gubernamental, el comportamiento y las acciones de funcionarios públicos o personas y organizaciones sociales, que cumplen funciones públicas, mediante el manejo de los recursos y el patrimonio proveniente de las instituciones públicas, a fin de ejecutar programas o proyectos en las comunidades.

Se evidencia que se está ante un medio de participación ciudadana, que se fundamenta en la información administrativa y la rendición de cuentas que la ciudadanía y las comunidades pueden exigir a los funcionarios municipales, igualmente tiene un conjunto de condiciones y acciones que se desarrollan a partir del control social o ciudadano, mediante las actuaciones que desarrollan las contralorías sociales, tomando como referencia normas específicas de la LOPPM y otras leyes.

Es precisamente, en la LOPPM que se encuentran pautas para la definición y la organización del control social o ciudadano, que se alimenta de las informaciones derivadas de los planes y del presupuesto municipal, de allí la referencia a los Consejos Locales de Planificación Pública y los Consejos Comunales, específicamente por la determinación de las Unidades de Contraloría Social con funciones propias determinadas en la ley.

Por otra parte, en el control institucional y social se destacan los elementos de participación ciudadana, allí se señala expresamente la figura de las Contralorías Sociales y el Control Social, relacionado con el ejercicio del

derecho a la participación.

En los tipos de control institucional se pueden ubicar los siguientes:

- Fiscal, se refiere al control y vigilancia de los ingresos, gastos y bienes públicos.
- Administrativo, expresa el control sobre las políticas públicas y los resultados públicos.
- Legislativo, se refiere al control parlamentario mediante interpelaciones e informes de los funcionarios públicos y los mecanismos de consulta pública o de participación durante la elaboración de anteproyectos de normas legales.

Entre los tipos de control social se pueden ubicar los siguientes:

- El control de gestión, se corresponde con la participación en la definición, ejecución, control y evaluación de los resultados.
- El control social, expresa la posibilidad de supervisión y evaluación del cumplimiento de las acciones planificadas.
- El control presupuestario, se corresponde con el derecho a participar en la formulación, ejecución y evaluación presupuestaria de acuerdo a las diferentes instancias administrativas.

A los efectos de la aplicación se han establecido un conjunto de etapas y acciones características para el efectivo ejercicio del control social, que se identifican de la forma siguiente:

- Planificación, se define el objeto del control, se seleccionan los contralores, se obtiene la información preliminar y se elabora el cronograma de trabajo.
- Capacitación, es el entrenamiento necesario para entender la naturaleza y el funcionamiento de la institución, el plan o el proyecto a controlar, referencias legales, métodos y procedimientos de control y cualquier otro elemento necesario para la eficacia en las actividades de los contralores.
- Observación y Registro, se corresponde con la revisión de la documentación, la visita al lugar de los hechos, entrevistas con funcionarios responsables, los ejecutores y los beneficiarios, y en general, todas las actividades que permitan el monitoreo y la recolección de datos, cifras, impresiones o elementos de juicio sobre la actividad del control.

DEBER DE ORGANIZAR LA SOCIEDAD

Los Municipios y demás entidades locales deberán favorecer la constitución y desarrollo de las diversas formas de organización de la sociedad, destinadas a la defensa de los intereses colectivos. También deberán facilitar a dichas organizaciones, la información sobre la gestión pública local y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el beneficio de subsidios o aportes para la realización de sus fines, además promover, facilitar y proveer la formación ciudadana a través de programas diseñados a tal fin. (Art. 258 LOPPM).

El Municipio como promotor del desarrollo debe intervenir en los procesos de planeación del desarrollo local para la formulación de planes y programas, conforme a las disposiciones de la legislación vigente promoviendo la organización de la sociedad e impulsar el conocimiento y la participación de la ciudadanía en los procesos democráticos, a través de difusión y capacitación a la población respecto a las normas y valores cívicos, así como las normas y procedimientos relacionados con la participación política y social, proporcionando las garantías que aseguren esta participación.

El Alcalde o Alcaldesa en su carácter de Presidente o Presidenta del Consejo Local de Planificación, promoverá la conformación de los Consejos Parroquiales y Comunales en cada una de las Parroquias del Municipio para garantizar la participación ciudadana en el Consejo Local de Planificación Pública.

CAPÍTULO II
LOS MEDIOS DE PARTICIPACIÓN

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece las bases axiológicas e institucionales para profundizar y materializar el sistema democrático en Venezuela, al completar las tradicionales formas e instancias representativas de los sistemas democráticos contemporáneos, con novedosos y efectivos mecanismos y medios de participación a través de los cuales los ciudadanos pueden, en los distintos niveles político-territoriales, ser agentes protagónicos fundamentales en la actividad del Estado y en la toma de decisiones para la gestión del interés público y el bien común.

El artículo 70 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece algunos medios de participación política, sólo a título enunciativo, como la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional, el cabildo abierto y las asambleas de ciudadanos; a su vez es establecida también para el pueblo la iniciativa constituyente en los artículos 347 y 348.

Los medios de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, son aquellos a través de los cuales los ciudadanos y ciudadanas podrán, en forma individual o colectiva, manifestar su aprobación, rechazo, observaciones, propuestas, iniciativas, quejas, denuncias y, en general, para expresar su voluntad respecto a asuntos de interés colectivo. Los medios de participación son, entre otros, los siguientes:

1. Cabildos abiertos.
2. Asambleas ciudadanas.
3. Consultas públicas.
4. Iniciativa popular.
5. Presupuesto participativo.
6. Control social.
7. Referendos.
8. Iniciativa legislativa.
9. Medios de comunicación social alternativos.
10. Instancias de atención ciudadana.
11. Autogestión.
12. Cogestión.

El enunciado de estos medios específicos no excluye el reconocimiento y

desarrollo de otras formas de participación en la vida política, económica, social y cultural del Municipio. (Art. 259 LOPPM).

CABILDO ABIERTO

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece que el cabildo abierto es uno de los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía (Artículo 70 CRBV).

El cabildo abierto, es una instancia expedita y eficiente para conocer la voluntad de los ciudadanos sobre aspectos concretos y específicos de su respectiva comunidad o municipio.

La iniciativa para convocar a cabildos abiertos corresponde al Concejo Municipal, a la Junta Parroquial, al Alcalde y a los ciudadanos en el número que determine la ordenanza del respectivo municipio. (Artículo 261 LOPPM).

Las decisiones adoptadas en cabildos abiertos serán válidas con la aprobación de la mayoría de los presentes, siempre y cuando sean sobre asuntos atinentes a su ámbito espacial y sin perjuicio de lo establecido en la legislación respectiva. (Artículo 262 LOPPM).

El cabildo abierto era una modalidad extraordinaria de reunión de los pobladores de las ciudades hispanoamericanas, durante la colonización española, en caso de emergencias o desastres. Usualmente, las ciudades coloniales estaban gobernadas por cabildos, instituciones de tipo municipal integrados por funcionarios designados por las autoridades coloniales, pero en casos de emergencia, el cabildo podía convocar a cabildos abiertos integrados por los vecinos.

Modernamente, algunos países latinoamericanos denominan cabildos abiertos a las asambleas populares convocadas por los gobiernos municipales con el fin de tratar y decidir asuntos de importancia pública local.

Está concebido como una fórmula para introducir mejoras en las proposiciones dentro de la estructura administrativa con objeto de lograr o mejorar la eficacia. La tendencia moderna se dirige hacia la legislación directa posible pues posibilita una forma de participación ciudadana en regímenes municipales de mediana y gran magnitud y complejidad.

ASAMBLEAS DE CIUDADANOS Y CIUDADANAS

La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es un medio de participación en el ámbito local de carácter deliberativo, en la que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar por sí mismos, y cuyas decisiones serán de carácter vinculante. (Artículo 263 LOPPM).

La participación social es la toma de conciencia de uno o varios individuos acerca de la importancia de sus aportes como miembros de una comunidad en la toma y ejecución de decisiones. Los participantes sociales, orientan sus acciones una con respecto a la otra. Se resume como la iniciativa de tomar decisiones para lograr un objetivo en la sociedad o grupo social. No es más que un proceso conjunto a través del cual se plantea una corresponsabilidad entre las autoridades y los integrantes de cada comunidad para enfrentar los problemas que los aquejan. De aquí es donde parte eso que llaman solidaridad social, que no es más que un programa en el cual el gobierno municipal y las comunidades trabajan en equipo para resolver de una manera más eficaz las fallas que puedan presentarse en el sector en el que residen y el encargado de que esta labor se lleve a cabo es el promotor social, quien comienza su trabajo desde los niveles primarios, es decir, las escuelas.

MATERIA ESPECIAL

La Asamblea de ciudadanos y ciudadanas estará referida a las materias que establece la ley correspondiente, debe ser convocada de manera expresa, anticipada y pública. Sus decisiones tienen carácter vinculante para las autoridades, deben contribuir a fortalecer la gobernabilidad, impulsar la planificación, la descentralización de servicios y recursos, pero nunca contrarias a la legislación y los fines e intereses de la comunidad y del Estado. (Artículo 264 LOPPM).

Todo lo referido a iniciativa, procedimiento, ámbito, materia, validez, efecto vinculante, comisión de control y seguimiento, será desarrollado por la ley especial que trata la materia.

ESPACIOS DE DISCUSIÓN

El Concejo Municipal deberá abrir espacios de discusión e intercambios de opiniones a los ciudadanos y ciudadanas para considerar materia de interés

local. Estas materias serán inscritas en el orden del día y en dicha sesión, el público asistente podrá formular preguntas, emitir opiniones y hacer proposiciones. El Concejo Municipal deberá dar a los vecinos respuesta oportuna y razones a sus planteamientos y solicitudes. En todo caso, para la celebración de esta reunión, se convocará, entre otras, a organizaciones vecinales, gremiales, sociales, culturales, educativas y deportivas de la comunidad.

En la ordenanza correspondiente se regulará, según la especificidad y diversidad municipal, las formas y procedimientos para hacer efectivo el ejercicio de este deber legal. (Art. 265 LOPPM).

CONSULTA POPULAR

El Concejo Municipal deberá consultar a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada, durante el proceso de discusión y aprobación de los proyectos de ordenanzas, a los fines de promover la incorporación de sus propuestas. Esta consulta se hará a través de diversas modalidades de participación, que garanticen una consulta abierta a los efectos de aprobar su contenido, todo de acuerdo con lo establecido en su Reglamento Interior y de Debates, y demás normativas relativas a la materia de participación.

El incumplimiento de este requisito será causal para la nulidad del respectivo instrumento jurídico. (Art. 266 LOPPM).

Además del derecho a la iniciativa legislativa, ya referido en el punto anterior, el ciudadano tiene derecho a participar en el proceso de discusión y aprobación de proyectos de leyes y ordenanzas, cuya opinión debe ser requerida tanto al ciudadano individualmente considerado, como a las sociedades organizadas.

Tendrán derecho de palabra en la discusión de las leyes, además de los representantes de los poderes públicos que señala el Artículo 211 (CRBV) los representantes de la sociedad organizada, en los términos que establece el Reglamento de la Asamblea Nacional.

Por su parte, cuando se trata de ordenanzas, el Concejo Municipal deberá consultar a los ciudadanos y a la sociedad organizada de su jurisdicción, durante el proceso de discusión de los proyectos respectivos, a los fines de promover la incorporación de sus propuestas. Establece el Artículo 266

(LOPPM), que la consulta se hará a través de diversas modalidades de participación, que garanticen una consulta abierta, según lo determine el Reglamento Interior y de Debates de la respectiva Cámara Municipal.

En tal virtud, la consulta a los ciudadanos y a la sociedad organizada de los proyectos de ordenanza durante el proceso de discusión y aprobación va en serio, al punto, que la ley establece que "el incumplimiento de este requisito será causal para la nulidad del respectivo instrumento jurídico". Esto significa que si una ordenanza se sanciona sin la debida participación de los ciudadanos, estaría viciada de nulidad, por lo que si alguien acude ante el órgano jurisdiccional competente, y solicita se declare la nulidad de la ordenanza, una vez que se pruebe y determine que no hubo participación ciudadana para su sanción, el Tribunal deberá sentenciar la nulidad de dicho instrumento.

CONSULTA SOBRE DESARROLLO URBANO Y CONSERVACIÓN AMBIENTAL

Los actos de efectos generales que afecten el desarrollo urbano y la conservación ambiental del Municipio o de la parroquia, deberán ser consultados previamente por las autoridades municipales entre las organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada. En caso contrario, estarán viciados de nulidad absoluta. (Art. 267 LOPPM).

Como se puede apreciar, dada la importancia de esta materia requiere ser consultada a la comunidad, pues la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es perfectamente clara al determinar en el Artículo 127, que es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales, monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. El genoma de los seres vivos no podrá ser patentado, y la ley que se refiera a los principios bioéticos regulará la materia.

Es una obligación fundamental del Estado con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la

capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley.

La información, consulta y participación ciudadana son fundamentales para la política de ordenación del territorio que debe desarrollar el Estado. Como es lógico, la política de ordenación del territorio debe atender las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas y políticas de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable. (Artículo 128 CRBV).

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El presupuesto participativo es el resultado de la utilización de los procesos mediante los cuales los ciudadanos y ciudadanas del Municipio proponen, deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto anual municipal. Todo ello, con el propósito de materializarlo en proyectos que permitan el desarrollo del Municipio, atendiendo a las necesidades y propuestas de las comunidades y sus organizaciones en el Consejo Local de Planificación. (Artículo 269 LOPPM).

A tal efecto,el propósito del presupuesto participativo es materializar proyectos que permitan el desarrollo del Municipio, atendiendo a las necesidades y propuestas de las comunidades y sus organizaciones en el Consejo Local de Planificación Pública. La participación ciudadana debe darse en la ejecución de programas, planes y proyectos, en la prestación de los servicios públicos municipales, así como en la conducta de los funcionarios públicos, para prevenir, racionalizar y promover correctivos.

Es el proceso a través del cual la población participa en la definición de los valores de los ingresos y gastos del presupuesto público municipal a invertir en las localidades, e indica en qué áreas deberán hacerse las inversiones y cuáles deben ser las obras priorizadas. A su vez, establece las prioridades de inversión del presupuesto público que manejan las Gobernaciones de Estado, los Ministerios y los órganos descentralizados de la administración pública.

El presupuesto participativo hace posible una modificación sustancial en las relaciones de las personas con el Estado y el poder público. La propuesta presupuestaria deja de ser un arreglo de intereses entre gobierno, grupos empresariales, especialistas y técnicos para tornarse en una decisión asumida

por el pueblo en su dimensión verdaderamente política y cultural. Comienza a democratizarse radicalmente la relación del Estado con la sociedad civil, las personas dejan de limitar su participación política al acto de votar.

Como ya se ha afirmado, la participación ciudadana en el presupuesto participativo se produce en las cuatro instancias del mismo: formulación, deliberación, ejecución y control.

1.- Formulación
Etapa de planificación y ulterior aprobación del presupuesto.

2.- Deliberación
Etapa de aprobación del proyecto.

3.- Ejecución
Vale decir la inversión en una determinada obra o servicio y la conducción de la misma.

4.- Control
El ejercicio de supervisión y sanción de la ejecución, para el buen uso de los recursos y de la calidad de la obra o servicio.

Todo ello, permite tener una mejor visión de lo hecho, es decir de lo realizado con el presupuesto participativo, lo que produce el beneficio del balance que sirve tanto para el presupuesto que concluye, como para un mejor abordamiento del presupuesto participativo del siguiente ejercicio de inversión anual municipal.

CONTROL SOCIAL

El control social es un mecanismo a través del cual todo ciudadano y ciudadana, individual o colectivamente participa en la vigilancia y control de la gestión pública municipal, en la ejecución de programas, planes y proyectos, en la prestación de los servicios públicos municipales, así como en la conducta de los funcionarios públicos, para prevenir, racionalizar y promover correctivos. (Art. 270 LOPPM).

La doctrina ha definido el control social como la capacidad de la sociedad para regularse a sí mismo de acuerdo a principios y valores aceptados mayoritariamente, tiene dos objetivos: regular la conducta individual y

conformar y mantener la organización social. Se ejerce sobre los individuos con la finalidad de enseñarles, percudirlos y compelerlos a usar los valores aceptados por el grupo, con la finalidad última de lograr una disciplina social que resulte funcional para el mantenimiento de las estructuras del Estado.

A tal efecto, en el ámbito municipal, los ciudadanos y ciudadanas podrán organizarse con el objeto de coadyuvar en el ejercicio del control, vigilancia, supervisión y evaluación de la gestión pública municipal.

Dichas organizaciones ejercerán sus actividades sobre cualquier nivel o sector de la administración municipal y sobre particulares que cumplan funciones públicas. Estas organizaciones deben estar inscritas en un registro sistematizado que, a tal efecto, llevará cada Municipio.

Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación nacional que regula la participación ciudadana, las organizaciones a que se refiere este artículo tendrán, entre otros, los siguientes deberes y obligaciones:

1. Comunicar a la ciudadanía los avances y resultados de los procesos de control, vigilancia, supervisión y evaluación realizados.
2. Presentar informe sobre los avances y resultados de sus actividades a los órganos y entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato, realizando las recomendaciones que estimen pertinentes.
3. Remitir el informe de avances y resultados de sus actividades a los órganos de control fiscal y demás organismos públicos competentes.
4. Denunciar ante las autoridades competentes los actos, hechos u omisiones presuntamente irregulares que hubieren detectado. (Art. 271 LOPPM).

La participación del pueblo en el control de la gestión pública, así como en la formación y ejecución de la misma es, según el Artículo 62 (CRBV), el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. El Estado está obligado, y es también deber de la sociedad, facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

En ese sentido, los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a organizarse en contralorías sociales con el objeto del control del gobierno local, mientras el Contralor Municipal tiene la obligación de vincular a los ciudadanos y ciudadanas a su labor de fiscalización y a la valoración del desempeño logrado por los organismos de la administración pública municipal.

Como se ha afirmado, el control social es un mecanismo a través del cual todo ciudadano, bien sea de manera individual o. colectiva, participa en la vigilancia y control de la gestión pública municipal, tal como lo define y norma la Ley Orgánica de Poder Público Municipal. (Artículo 270 LOPPM).

La participación ciudadana debe generarse en la ejecución de programas, planes y proyectos, en la prestación de los servicios públicos municipales, así como en la conducta de los funcionarios públicos, para prevenir, racionalizar y promover correctivos.

Debe aclararse que la acción desempeñada por los controles sociales no debe confundirse con la misión institucional de los órganos de control externos, aunque se encuentren situaciones en que sus actividades están bastante próximas y, en algunos casos, podrán ser desempeñadas en forma compartida.

El control fiscal es el conjunto de actividades realizadas por instituciones competentes que forman parte del poder público para lograr, mediante sistemas y procedimientos diversos, la regularidad y corrección de la administración del Patrimonio Público y el control fiscal es de rango constitucional, el control social se ha ido decantando con la ley.

El control fiscal se refiere a los bienes y recursos del Estado, el control social es una forma de participación, se hace a través de la observación, sugerencias y denuncias, para garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente.

SOLICITUD CIUDADANA DE RENDICIÓN DE CUENTA

Los ciudadanos y ciudadanas podrán solicitar que, a través de alguno de los medios de participación previstos en el Municipio, el Alcalde o Alcaldesa, los Concejales o Concejalas y el cuerpo colegiado de las Juntas Parroquiales rindan cuenta de una gestión determinada, antes de la finalización de su mandato. (Art. 272 LOPPM).

La rendición de cuentas es un componente de los principios constitucionales de transparencia, publicidad y responsabilidad. Rendir cuentas es dar explicaciones, justificar, someter al escrutinio público, al examen, a la revisión de la ciudadanía, las decisiones y las actuaciones de los servidores públicos en desarrollo de la gestión de lo público. Constitucionalmente los servidores

públicos están al servicio del Estado y al servicio de la comunidad.

Por ello, la rendición de cuentas de los Alcaldes, los Concejales y demás entidades administrativas a la ciudadanía es una de las modalidades de control, y tiene como propósito posibilitar mejores condiciones de transparencia, generar confianza entre gobernantes y ciudadanía, y facilitar el control social. La rendición de cuentas, más que un ejercicio de información de lo realizado en la gestión pública, debe entenderse como un momento privilegiado de interlocución entre los gobernantes y la ciudadanía. No se trata de un informe que la ciudadanía recibe pasivamente, es un instrumento para hacer seguimiento y evaluación a la administración pública. Es la posibilidad de evaluar, de dar explicaciones, de mostrar las fortalezas y las dificultades. Rendir cuentas fortalece el sentido de lo público. Es una oportunidad para que la ciudadanía conozca y se apropie de los asuntos públicos. Rendir cuentas fortalece la gobernabilidad y posibilita la generación de confianza entre gobernante y ciudadanía.

PUBLICIDAD DE GESTIÓN

Los ciudadanos y ciudadanas y sus organizaciones ejercerán el control social sobre la gestión municipal. A estos fines, las autoridades municipales deberán dar la mayor publicidad a los actos de gestión de interés general, tales como proyectos, licitaciones, contrataciones, costos de las mismas y elementos relevantes.

Para ejercer este control social, los ciudadanos y ciudadanas y sus organizaciones podrán solicitar la información y documentación administrativa que sean de interés para la comunidad; la administración municipal está en la obligación de suministrarlas. (Art. 273 LOPPM).

Estas entidades se encuentran obligadas en primera instancia a responder públicamente por sus actuaciones ante los grupos de interés que atiende y/o presta servicios. Se constituye, por lo tanto, un acto de responsabilidad pública que periódicamente el gobernante y/o gerente público, elabore y socialice un informe de rendición de cuentas que garantice el control ciudadano y la participación de la comunidad en la búsqueda de la excelencia en la administración pública del Estado.

Se refiere al derecho que tienen los ciudadanos a estar informados y al deber de los servidores públicos de rendir cuentas. En este sentido, toda

entidad tiene la obligación legal y moral de informar a la comunidad sobre cómo ha utilizado los recursos que le fueron confiados, el desempeño de su gestión y los resultados obtenidos, debido, entre otras razones, a la responsabilidad social de transparencia respecto de sus actos. Por esta razón, cada entidad está en la obligación de concebir la información como un bien público fundamental, tanto para su gestión como para la comunidad a la cual se debe, pues es a partir de ella, desde donde la ciudadanía ejerce su derecho a conocer los actos de la administración.

En virtud de estas conclusiones, la rendición de cuentas a la comunidad se nutre y apoya en los mecanismos de participación que ha dispuesto la Constitución, como las contralorías sociales, las cuales permiten a los ciudadanos y a las organizaciones sociales y comunitarias ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública, frente a las autoridades administrativas. Estos son mecanismos democráticos que posibilitan adquirir control sobre las situaciones que afectan a la ciudadanía, acceder a los bienes y servicios que el Estado pueda suministrar, integrarse a procesos de desarrollo y aumentar los niveles de conocimiento de sus derechos y deberes.

La Ley Contra la Corrupción, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.637 Extraordinario de fecha 07 de abril de 2003, en su artículo 9 establece que las personas a que se refieren los artículos 4 y 5 de esta ley deberán informar a los ciudadanos sobre la utilización de los bienes y el gasto de los recursos que integran el patrimonio público cuya administración les corresponde. A tal efecto, publicarán trimestralmente y pondrán a la disposición de cualquier persona en las oficinas de atención al público o de atención ciudadana que deberán crear, un informe detallado de fácil manejo y comprensión, sobre el patrimonio que administran, con la descripción y justificación de su utilización y gasto. El informe a que se refiere este artículo podrá efectuarse por cualquier medio impreso, audiovisual, informático o cualquier otro que disponga el ente, de acuerdo con lo previsto en el ordenamiento jurídico vigente.

REFERENDOS

La solicitud y validez del referendo consultivo, revocatorio, abrogatorio o aprobatorio, deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en la legislación electoral; además deberá hacerse ante el Consejo Nacional Electoral quien organizará,

administrará, dirigirá y vigilará todos los actos relativos a los referendos. (Art. 274 LOPPM).

El referendo popular, es uno de los medios de participación protagónico que establece la Constitución, puede ser, según el caso, convocado por distintas instancias del poder nacional. Pero en todos los referendos los ciudadanos pueden, en el porcentaje que establece la Constitución, ser ellos quienes se auto-convoquen y convoquen al resto del pueblo a decidir por referendo.

Lo dicho anteriormente se puede complementar, señalando cuál es el número de ciudadanos, o mejor dicho, el porcentaje de electores y electoras inscritos en el Registro Civil y Electoral, que se requiere para dar válidamente por convocado un acto refrendario. Artículos 71 al 74 (CRBV). A continuación se explica más detalladamente:

- **a) Referendo Consultivo.** Procede a solicitud de no menos del diez por ciento (10%) de los electores y electoras inscritos en el Registro Civil y Electoral. Este porcentaje es igual, se trate de la consulta de una materia de trascendencia nacional (o de trascendencia estadal, municipal o parroquial).
- **b) Referendo Revocatorio.** De cargos y magistraturas de elección popular, se activa con una solicitud no menor del veinte por ciento (20%) de los electores inscritos de una determinada circunscripción.
- **c) Referendo Legislativo.** Para someter a consideración tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieran comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, puede ser convocado por la solicitud del quince por ciento (15%) de los electores.
- **d) Referendos Abrogatorios.** De leyes pueden solicitarse por iniciativa de un número no menor del diez por ciento (10%) de los electores.

INICIATIVA LEGISLATIVA

Los ciudadanos y ciudadanas, en un porcentaje no menor al cero coma uno por ciento (0,1%) de los electores del Municipio, podrán presentar proyectos de ordenanzas o de modificación de las ya vigentes. Estos proyectos de ordenanzas deberán ser sometidos a la consideración del Concejo Municipal para su admisión o rechazo; previamente, el Concejo Municipal deberá fijar una reunión con los presentadores de la iniciativa

legislativa a fin de discutir su contenido. Una vez examinado el proyecto, el Concejo Municipal deberá pronunciarse sobre su admisión o rechazo dentro de los treinta días siguientes a su presentación.

Admitido el proyecto, el debate del mismo deberá iniciarse en un lapso de treinta días siguientes. Si el debate no se inicia dentro del lapso antes señalado, el proyecto se someterá a consulta popular de conformidad con lo establecido en la legislación electoral. El Concejo Municipal deberá motivar el rechazo a la iniciativa cuando sea el caso. (Art. 275 LOPPM).

La discusión de los proyectos de ordenanzas presentados por los electores se iniciará, a más tardar, en un lapso de treinta días siguientes al que se haya presentado. Si el debate no se inicia dentro de dicho lapso, entonces el proyecto se someterá directamente a consulta popular, buscando por esta vía el Constituyente que no sea burlada la solicitud de los ciudadanos, de parte del Concejo Municipal.

ATENCIÓN CIUDADANA

Siendo el ciudadano, como lo es, el centro de la acción del Estado, tiene que ser atendido por éste, de allí que resulte lógica la filosofía de la atención esmerada y eficiente al ciudadano, así como la existencia de sistemas y mecanismos orientados a atenderle e informarle, en definitiva, abrirle camino a su participación protagónica.

En concordancia a lo estipulado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (artículo 62), la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y la Ley Contra la Corrupción obliga al sector público a crear las Oficinas de Atención al Ciudadano, de acuerdo a las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana, publicada en Gaceta Oficial No. 38.750 de fecha 20 de agosto de 2007.

La Oficina de Atención al Ciudadano es un lugar donde pueden acudir los ciudadanos y ciudadanas a denunciar irregularidades que hayan observado en los organismos o entidades públicas del país, tales como Ministerios, Gobernaciones, Alcaldías y demás órganos del sector público, o empresas que realicen contratos con éstos.

CAPÍTULO III
DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Los Municipios de acuerdo a su ordenanza y a las leyes que regulan la materia, descentralizarán y transferirán a las comunidades y grupos vecinales organizados la prestación de los servicios públicos municipales, previa demostración de su capacidad para prestarlos. (Art. 278 LOPPM).

Las comunidades y grupos vecinales organizados que soliciten la descentralización o transferencia de un servicio público municipal deberán demostrar como mínimo:

1. Capacidad legal.
2. Formación profesional o técnica en el área relacionada con el servicio.
3. Experiencia previa en gestión de servicios públicos o en áreas afines del servicio solicitado.
4. Comprobación por certificación emitida por el Municipio, de los planes de formación ciudadana.
5. Comprobación por certificación emitida, de curso en el área.
6. Legitimidad ante la comunidad involucrada.
7. Presentación del proyecto.
8. Cualquier otro que se determine en las leyes, reglamentos y ordenanzas.

FORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización y la transferencia de servicios y recursos se harán mediante convenios, suscritos entre el Municipio y la comunidad o grupo vecinal organizado legalmente constituido, previa elaboración del programa del servicio solicitado, de acuerdo a lo establecido en las normativas que regulan la materia.

Conforme el artículo 184 Constitucional, se debe aprobar una ley con el objeto de crear mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:

1. La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda,

deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.

2. La participación de las comunidades, ciudadanos y ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estadales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.
3. La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.
4. La participación de los trabajadores, trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.
5. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas donde aquellas tengan participación.
6. La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estadales así como desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estadales y municipales.
7. La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.

La política de la descentralización participativa tiene un reconocimiento expreso en el artículo 184 de la Constitución, donde señala la diversidad de actores comunitarios y de sujetos de descentralización. Sin embargo, en su desarrollo legislativo se perciben dos tendencias: la diversidad pluralista desarrollada en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y el uniformismo organizativo que se expresa en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2009.

En ambas situaciones, la noción de la descentralización se relaciona con el conocimiento de la participación ciudadana en la prestación de servicios públicos o la ejecución de programas gubernamentales.

La descentralización se respalda en planes públicos locales, regionales o nacionales, su componente participativo se desarrolla a partir del reconocimiento de la presencia de los distintos sectores organizados de la sociedad y las comunidades en los Consejos Locales de Planificación.

AUTOGESTIÓN Y COGESTIÓN

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece la existencia y funcionamiento de empresas autogestionarias, que con la participación de sus trabajadores, sean capaces de gerencial y de producir de manera eficiente y competitiva. El marco jurídico venezolano protege hoy y estimula este tipo de empresa que da prioridad al trabajador sobre el capital, en procura de empresas autogestionarias.

La cogestión es la acción de gestionar, gerencial y conducir conjuntamente la empresa entre el Estado y los trabajadores, es propósito en nuestro Estado de Derecho. Tiene la virtud, este tipo de empresa, de combinar en su proceso de conducción y gestión al Estado con los trabajadores, combinación ésta que resulta exitosa cuando se mezclan bien ambos elementos, respetándose mutuamente y contribuyendo ambos al logro del objetivo.

La cogestión tiene su fundamento jurídico en el artículo 70 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela al establecer que: Son medios de participación y protagonismo del pueblo (omissis)... en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas, incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

Es de observar que este precepto normativo es de carácter programático, pues el constituyente en vez de editar una regla jurídica de aplicación concreta en materia de cogestión, sólo trazó líneas directorias por las cuales se han de orientar los poderes públicos del Estado. Por lo tanto, la Constitución, como norma fundamental regula de manera general los

supuestos de hecho que serán desarrollados de modo específico por instrumentos legales con rango de ley orgánica.

En este sentido, es tan amplio el contenido del artículo 70 de la Constitución como norma programática que no menciona de manera única la cogestión, sino también, otros modos de participación de los trabajadores en la empresa, por lo que ya se vislumbra la necesidad de crear otras leyes que desarrollen el alcance de este precepto normativo. Para esto se hace la labor conjunta de los operadores jurídicos, ya sean los miembros del poder legislativo, los representantes de la clase trabajadora y patronal, y cualquier otro ente interesado en el logro de los objetivos planteados en la Carta Magna.

Es necesario destacar que la falta de desarrollo legislativo en esta materia, no permite una acción descentralizada efectiva hacia las comunidades organizadas.

CAPÍTULO IV
LOS CONSEJOS COMUNALES

Los Consejos Comunales, en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social. (Art. 2 LOCC).

El origen de los Consejos Comunales se deriva del texto constitucional de 1999. El artículo 62 se refiere a la participación popular en la gestión pública. El artículo 70 determina las formas de participación en lo económico, social y político. El artículo 182 establece la creación del Consejo Local de Planificación Pública, el cual estaría presidido por el Alcalde o Alcaldesa e integrado por los Concejales y Concejalas, los Presidentes o Presidentas de las Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley.

En la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, del 12 de junio de 2002 es donde se menciona por primera a los consejos comunales, cuando establece que los miembros del Consejo Local de Planificación Pública estarán obligados a cumplir con sus funciones, en beneficio de los intereses colectivos, mantendrá una vinculación permanente con las redes de los consejos parroquiales y comunales, atendiendo sus opiniones y sugerencias, y prestará información oportunamente, de las actividades del Consejo Local de Planificación Pública.

Los Consejos Comunales comienzan a crearse formalmente en el año 2006 a raíz de la instauración de la Ley de los Consejos Comunales, publicada en Gaceta Oficial el 10 de abril de ese mismo año. Así, surge también la figura de la asamblea de ciudadanos, que se define en la ley como la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal respectivo. Tanto la asamblea de ciudadanos como el consejo comunal son considerados instancias de planificación, a través de la cuales el pueblo formula, ejecuta, controla y evalúa políticas públicas

principalmente relativas a problemas y necesidades locales.

De tal manera que, los consejos comunales son la nueva estructura social, que funcionará como el ente planificador de proyectos de necesidades y de proyectos de producción que contribuyan a crear nuevas fuentes de trabajos e impulsen el desarrollo social y económico de la comunidad.

Como se ha afirmado, los consejos comunales son instancias de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular y su relación con los órganos y entes del Poder Público para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como los planes y proyectos vinculados al desarrollo comunitario.

PRINCIPIOS Y VALORES DE LOS CONSEJOS COMUNALES

La organización, funcionamiento y acción de los consejos comunales se rige por los principios y valores de participación, corresponsabilidad, democracia, identidad nacional, libre debate de las ideas, celeridad, coordinación, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, bien común, humanismo, territorialidad, colectivismo, eficacia, eficiencia, ética, responsabilidad social, control social, libertad, equidad, justicia, trabajo voluntario, igualdad social y de género, con el fin de establecer la base sociopolítica del socialismo que consolide un nuevo modelo político, social, cultural y económico. (Art. 3 LOCC).

Obviamente, los principios constitucionales y legales establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, son expresados en esta norma cuando se demarcan los principios que rigen a los consejos comunales estableciendo que estos, es decir, su organización, funcionamiento y acción debe ajustarse a los principios antes mencionados.

A su vez, los ciudadanos y ciudadanas integrantes de los consejos comunales tienen como deberes, igualmente: la corresponsabilidad social, la rendición de cuentas, el manejo transparente, oportuno y eficaz de los recursos que dispongan, bien sea por asignación del Estado o por cualquier otra vía de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

Lógicamente que en esta instancia y conforme a los principios anteriormente transcritos, el ordenamiento jurídico vigente aplicable por antonomasia, no es sólo la Ley de los Consejos Comunales por razones

obvias, sino también la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y la Ley Contra la Corrupción, entre otros textos aplicables.

La Ley de los Consejos Comunales, establece los principios y deberes que deben sustentar las acciones de tales instancias comunitarias. Ahora bien, no se trata de describirlos solamente, se hace indispensable instrumentar una serie de estrategias que permitan la consolidación de los mismos, para realmente promover los verdaderos valores comunitarios, en función de un colectivo. En este orden de ideas, de manera resumida se analizan algunos de ellos.

La corresponsabilidad debe ser entendida como uno de los pilares que se derivan de la participación y protagonismo colectivo, de la esencia del compartir y del accionar. Se trata entonces, de la capacidad, de la aptitud compartida en todos los sujetos de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de los hechos, de las actuaciones realizadas libremente.

La cooperación considerada como el obrar permanentemente en forma conjunta con otro u otros para un mismo fin. Ahora bien, este fin, este propósito debe ser el del colectivo. En cada uno de los comités de trabajo adscritos al órgano ejecutivo del consejo comunal debe existir coherencia, armonía y articulación del trabajo, no puede existir separación alguna entre la acción.

La solidaridad concebida como la acción humana que permita la adhesión a la causa, al necesitado, el compartir la acción, sin mezquindad alguna, en pro del objetivo común, el ejecutar la tarea por muy pequeña que sea con la mirada puesta en el humanismo, en el fin colectivo. La solidaridad, en el consejo comunal, caracterizada como la capacidad de actuación unitaria de sus miembros, voceros y voceras. Valor que denote un alto grado de integración y estabilidad interna, es la adhesión ilimitada y total a una causa, situación o circunstancia, que implica asumir y compartir por ella beneficios pero también riesgos. Es simplemente, como la consecuencia de la adhesión a valores comunes.

La transparencia como medida y estrategia de un accionar pulcro, sin vicios, sin máculas, que pudiesen enturbiar y pervertir, contrariar y enervar el sueño, los anhelos y las aspiraciones del colectivo. Toda tarea, por muy insignificante que parezca, debe ser expuesta a la luz del pueblo, el ingreso y el destino de los recursos, la contratación de una obra, la firma de un cheque,

la veracidad de alguna factura, la visita a algún organismo, por citar algunas actuaciones, deben ser ventiladas y conocidas por la asamblea de ciudadanos y ciudadanas.

La rendición de cuentas es corolario del principio descrito anteriormente. De cualquier acción ejecutada con recursos del colectivo, cualquiera sea su fuente lícita, por pequeña que sea, debe rendirse memoria y cuenta a la consideración de la máxima instancia de decisión de un consejo comunal, la asamblea de ciudadanos y ciudadanas. Existen instrumentos y directrices que conducen organizadamente al esclarecimiento formal de la actuación en pro del interés colectivo: los libros de contabilidad, foliados, habilitados, al día y bien llevados, los libros de las asambleas, tanto ordinarias como extraordinarias, los estados de cuenta al día, las actas aprobatorias por la asamblea de ciudadanos y ciudadanas.

La honestidad como una de las virtudes esenciales de todo ser humano, entendida como el pudor, el recato y moderación de las palabras y de las acciones, siempre apegado a la ley, a la moral, a los valores, al humanismo cristiano.

La eficacia y la eficiencia, entendida la primera, como la capacidad o aptitud de lograr, en forma compartida, el efecto que se desea o se espera y la segunda, de igual forma es considerada como la virtud para lograr algo, tomando en consideración para tales efectos, la relación existente entre el trabajo desarrollado, el tiempo invertido, la inversión realizada en hacer algo y los resultados logrados, entre otros, la productividad.

La responsabilidad social derivada del hecho colectivo, sustentada en el fin que se persigue. Se trata de la virtud cristiana, anclada en la libertad, para responder debidamente de las acciones frente a un colectivo, ante la comunidad que, en definitiva, es el mandante.

El control social, como fase importantísima de toda política pública. Se trata de ejecutar constantemente un conjunto de mecanismos y de estrategias que viabilicen preventivamente y correctivamente la acción comunitaria. A tales efectos, se hace indispensable la preparación, la orientación, la capacitación, para poder asumir con responsabilidad la tarea contralora. Se debe saber el qué, el cómo, el por qué, el lugar y el para qué se controla, pues de nada valdrá este mecanismo, si el mismo no se ejecuta o simplemente se practica mal en desmedro incluso de la moral y de los principios del ser humano.

En la contraloría social debe prevalecer siempre la organización, transparencia, democracia, imparcialidad, solidaridad, corresponsabilidad, cooperación, objetividad, justicia, honestidad y eficiencia, ya que tales virtudes no deben reñir contra la naturaleza de las funciones del órgano: Dar seguimiento a las actividades administrativas y de funcionamiento ordinario del consejo comunal en su conjunto, la coordinación en materia de contraloría social comunitaria, el control, fiscalización y vigilancia de la ejecución del plan de desarrollo comunitario, el control, fiscalización y vigilancia del proceso de consulta, planificación, desarrollo, ejecución y seguimiento de los proyectos comunitarios y la rendición de cuenta pública de manera periódica.

La tolerancia, concebida como la actitud y comportamiento, individual, social o institucional, caracterizado por la consciente permisividad hacia los pensamientos y acciones de otros individuos, sociedades o instituciones, pese a que los valores morales o éticos de aquéllos no coincidan, o incluso desaprueben, los de éstos. La tolerancia se puede manifestar prácticamente en todas las actividades humanas, pero muy especialmente en los aspectos religiosos, culturales, políticos y en las relaciones de género. Los principales actores y receptores de la tolerancia son el individuo y el Estado.

La equidad como la inclinación a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber o de la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley. Dicho de otra manera, se trata de la aplicación humana de la justicia en el caso concreto, con la toma en consideración de todas las circunstancias que rodean el hecho, el accionar comunitario.

La justicia e igualdad social y de género, entendida la primera de las enunciadas, como reina de las virtudes, asimilada desde siempre con la acción constante y perpetua de dar a cada uno lo suyo, lo que se merece, el dar, el de otorgar, el de ayudar al congénere, según las necesidades, y el de exigir o pedir según las capacidades, la acción de reconocer las prioridades del colectivo, tomando como sustento los diagnósticos, los censos, los casos socio-económicos del conglomerado humano, sin importar su condición de raza, credo, color, afecto ideológico o político, sexo, entre otros.

El artículo 4 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales establece las definiciones siguientes:

1. Comunidad: Núcleo espacial básico e indivisible constituido por

personas y familias que habitan en un ámbito geográfico determinado, vinculadas por características e intereses comunes; comparten una historia, necesidades y potencialidades culturales, económicas, sociales, territoriales y de otra índole.

2. Ámbito geográfico: Es el territorio que ocupan los habitantes de la comunidad, cuyos límites geográficos se establecen o ratifican en Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, de acuerdo con sus particularidades y considerando la base poblacional de la comunidad.
3. Base poblacional de la comunidad: Es el número de habitantes dentro del ámbito geográfico que integra una comunidad. Se tendrá como referencia para constituir el consejo comunal: en el ámbito urbano entre ciento cincuenta y cuatrocientas familias; en el ámbito rural a partir de veinte familias y para las comunidades indígenas a partir de diez familias; manteniendo la indivisibilidad de la comunidad y garantizando el ejercicio del gobierno comunitario y la democracia protagónica.
4. Organizaciones comunitarias: Son las organizaciones que existen o pueden existir en el seno de las comunidades y agrupan un conjunto de personas con base a objetivos e intereses comunes, para desarrollar actividades propias en el área que les ocupa.
5. Comité de trabajo: Es el colectivo o grupo de personas organizadas para ejercer funciones específicas, atender necesidades en distintas áreas de trabajo y desarrollar las aspiraciones y potencialidades de su comunidad.
6. Vocero o vocera: Es la persona electa mediante proceso de elección popular, a fin de coordinar el funcionamiento del consejo comunal, la instrumentación de las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
7. Proyectos comunitarios: Es el conjunto de actividades concretas orientadas a lograr uno o varios objetivos, para dar respuesta a las necesidades, aspiraciones y potencialidades de las comunidades. Los proyectos deben contar con una programación de acciones determinadas en el tiempo, los recursos, los responsables y los resultados esperados.
8. Áreas de trabajo: Son ámbitos de gestión que se constituyen en relación con las particularidades, potencialidades y los problemas más relevantes de la comunidad. El número y contenido de las áreas de trabajo dependerá de la realidad, las prácticas tradicionales, las necesidades colectivas y las costumbres de cada comunidad. Las áreas de trabajo agruparán varios comités de trabajo.

9. Plan comunitario de desarrollo integral: Es el documento técnico que identifica las potencialidades y limitaciones, las prioridades y los proyectos comunitarios que orientarán al logro del desarrollo integral de la comunidad.
10. Gestión: Son las acciones que exigen el cumplimiento de los objetivos y metas aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, de cada una de las unidades de trabajo que integran el consejo comunal.
11. Economía comunal: Es el conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes, servicios y saberes, desarrolladas por las comunidades bajo formas de propiedad social al servicio de sus necesidades de manera sustentable y sostenible, de acuerdo con lo establecido en el Sistema Centralizado de Planificación y en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.
12. Redes socioproductivas: Es la articulación e integración de los procesos productivos de las organizaciones socioproductivas comunitarias, para el intercambio de saberes, bienes y servicios, basados en los principios de cooperación y solidaridad; sus actividades se desarrollan mediante nuevas relaciones de producción, comercio, distribución, cambio y consumo, sustentables y sostenibles, que contribuyen al fortalecimiento del Poder Popular.

ASAMBLEA CONSTITUTIVA COMUNITARIA

La primera Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas convocada por el equipo promotor debe constituirse dentro de los sesenta días de su conformación, con la participación mínima del diez por ciento (10%) de los habitantes de la comunidad mayores de quince años. (Art. 7 LOCC).

Esta asamblea se constituirá para elegir el equipo electoral provisional y someter a consideración los comités de trabajo que serán creados para conformar la Unidad Ejecutiva del consejo comunal, dejando constancia en el acta respectiva.

De tal manera que la asamblea constitutiva comunitaria es la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en la cual se eligen por primera vez los voceros o voceras del consejo comunal. Se considerará válidamente conformada con la participación efectiva del treinta por ciento (30%) mínimo en primera convocatoria y del veinte por ciento (20%) mínimo en segunda convocatoria,

para los y las habitantes mayores de quince años de la población censada electoralmente.

Son deberes de los voceros y voceras del consejo comunal: la disciplina, la participación, la solidaridad, la integración, la ayuda mutua, la corresponsabilidad social, la rendición de cuentas, el manejo transparente, oportuno y eficaz de los recursos que dispongan para el funcionamiento del consejo comunal.

REGISTRO DE LOS CONSEJOS COMUNALES

El acta constitutiva del consejo comunal contendrá: el nombre del consejo comunal, ámbito geográfico con su ubicación y linderos, la fecha, lugar y hora de la asamblea constitutiva comunitaria, conforme a la convocatoria realizada, la identificación con nombre, cédula de identidad y firmas de los y las participantes en la asamblea constitutiva comunitaria, los resultados del proceso de elección de los voceros o voceras para las unidades del consejo comunal y la identificación por cada una de las unidades de los voceros o voceras electos o electas con sus respectivos suplentes. (Art. 16 LOCC).

Conforme el artículo 17 de la ley, los consejos comunales constituidos y organizados de acuerdo a lo dispuesto en dicha ley, adquieren su personalidad jurídica mediante el registro ante el ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana, atendiendo al siguiente procedimiento:

1. Los y las responsables designados o designadas por la asamblea constitutiva comunitaria presentarán, ante la oficina competente del ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana, en un lapso de quince días posteriores a la constitución y organización del consejo comunal, solicitud de registro, acompañada de copia simple con originales a la vista del acta constitutiva, estatutos, censo demográfico y socioeconómico y el croquis del ámbito geográfico. Estos documentos pasarán a formar parte del expediente administrativo del consejo comunal en los términos señalados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. El acta constitutiva y los estatutos deberán ir firmados por todos los y las participantes de la asamblea constitutiva comunitaria en prueba de su autenticidad.
2. El funcionario o funcionaria responsable del registro recibirá los

documentos que le hayan sido presentados con la solicitud y en un lapso no superior a diez días se efectuará el registro del consejo comunal; con este acto administrativo adquirirán la personalidad jurídica plena para todos los efectos legales.
3. Si el funcionario o funcionaria encontrare alguna deficiencia, lo comunicará a los o las solicitantes, quienes gozarán de un lapso de treinta días para corregirla. Subsanada la falta, el funcionario o funcionaria del ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana procederá al registro.
4. Si los interesados o interesadas no subsanan la falta en el lapso señalado en este artículo, el ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana se abstendrá de registrar al consejo comunal.
5. Contra la decisión del ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana, podrá interponerse el recurso jerárquico correspondiente de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, con lo cual queda agotada la vía administrativa. Los actos administrativos dictados por el ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana podrán ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

El ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana, únicamente podrá abstenerse del registro de un consejo comunal en los siguientes casos: cuando tenga por objeto finalidades distintas a las previstas en la ley, si el consejo comunal no se ha constituido con la determinación exacta del ámbito, o no se acompañan los documentos exigidos legalmente, o si éstos presentan alguna deficiencia u omisión (Art. 18 LOCC).

INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Según la nueva ley, los consejos comunales, a los efectos de su funcionamiento, estarán integrados por:

1. La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas del Consejo Comunal.
2. El Colectivo de Coordinación Comunitaria.
3. La Unidad Ejecutiva.
4. La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria.
5. La Unidad de Contraloría Social.

LA ASAMBLEA DE CIUDADANOS

La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es la máxima instancia de deliberación y decisión para el ejercicio del poder comunitario, la participación y el protagonismo popular, sus decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal en el marco de esta ley. La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas estará conformada por los y las habitantes de la comunidad mayores de quince años, conforme a las disposiciones de la presente ley.

La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas conforme a la nueva ley es parte integrante de cada consejo comunal, en la cual se eligen por primera vez los voceros o voceras del consejo comunal. Es la base y cimiento de los consejos comunales y autoridad deliberante de la comunidad para el ejercicio del poder comunitario, la participación y el protagonismo popular, sus decisiones y acuerdos están por encima de otras instancias y son de carácter vinculante para el consejo comunal en el marco de la presente ley.

Sus decisiones serán tomadas por mayoría simple de los asistentes, siempre que la misma cuente con un quórum mínimo del treinta por ciento (30%) en primera convocatoria y del veinte por ciento (20%) mínimo en segunda convocatoria.

Los ciudadanos y ciudadanas de manera individual o colectiva tendrán derecho a participar y postular voceros o voceras a las unidades del consejo comunal, de acuerdo a los requisitos establecidos en esta ley.

De igual manera, el artículo 23 dispone que las Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas tienen las siguientes funciones:

1. Aprobar el ámbito geográfico del consejo comunal.
2. Aprobar la creación de comités de trabajo u otras formas de organización comunitaria, con carácter permanente o temporal.
3. Elegir y revocar a los voceros y voceras del consejo comunal a través de un proceso de elección popular comunitaria, conforme a lo que establezca la presente ley.
4. Elegir y revocar los integrantes de la comisión electoral.
5. Aprobar el plan comunitario de desarrollo integral y demás planes, de acuerdo a los aspectos esenciales de la vida comunitaria, a los fines de contribuir a la transformación integral de la comunidad.
6. Garantizar el funcionamiento del ciclo comunal.

7. Aprobar los proyectos comunitarios, de comunicación alternativa, educación, salud, cultura, recreación, actividad física y deporte, socioproductivos, de vivienda y hábitat, de infraestructura, de funcionamiento, entre otros, y la creación de organizaciones socioproductivas a ser propuestos ante distintos órganos y entes del Poder Público o instituciones privadas.
8. Evaluar la gestión de cada una de las unidades que conforman el consejo comunal.
9. Aprobar las normas de convivencia de la comunidad, sin menoscabo de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente.
10. Designar a los voceros o voceras del consejo comunal para las distintas instancias de participación popular y de gestión de políticas públicas.
11. Aprobar la solicitud de transferencia de servicios.
12. Designar a los y las miembros de la comisión de contratación, conforme a la ley que regula materia.
13. Aprobar el acta constitutiva y estatutos del consejo comunal.
14. Las demás establecidas en la presente ley.

COLECTIVO DE COORDINACIÓN COMUNITARIA

El Colectivo de Coordinación Comunitaria es la instancia de articulación, trabajo conjunto y funcionamiento, conformado por los voceros y voceras de la Unidad Ejecutiva, Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y Unidad de Contraloría Social del consejo comunal. (Art. 24 LOCC).

En cuanto al Colectivo de Coordinación Comunitaria como expresión de articulación de las unidades del consejo comunal, la ley le atribuye las siguientes funciones:

1. Realizar seguimiento de las decisiones aprobadas en la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
2. Coordinar la elaboración, ejecución y evaluación del Plan Comunitario de Desarrollo Integral articulado con los planes de desarrollo municipal y estadal de conformidad con las líneas generales del Proyecto Nacional Simón Bolívar.
3. Conocer, previa ejecución, la gestión de la Unidad Financiera del consejo comunal.
4. Presentar propuestas aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, para la formulación de políticas públicas.

5. Garantizar información permanente y oportuna sobre las actuaciones de las unidades del consejo comunal a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
6. Convocar para los asuntos de interés común a las demás unidades del consejo comunal.
7. Coordinar la aplicación del ciclo comunal para la elaboración del plan comunitario de desarrollo integral.
8. Coordinar con la Milicia Bolivariana lo referente a la defensa integral de la Nación.
9. Coordinar acciones estratégicas que impulsen el modelo socioproductivo comunitario y redes socioproductivas vinculadas al plan comunitario de desarrollo integral.
10. Promover la formación y capacitación comunitaria en los voceros o voceras del consejo comunal y en la comunidad en general.
11. Elaborar propuesta de informe sobre la solicitud de transferencia de servicios y presentarlo ante la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
12. Coordinar acciones con los distintos comités que integran la Unidad Ejecutiva en sus relaciones con los órganos y entes de la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines.
13. Elaborar los estatutos del consejo comunal.
14. Las demás que establezca la presente ley, los estatutos del consejo comunal y las que sean aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

UNIDAD EJECUTIVA

La Unidad Ejecutiva es la instancia del consejo comunal encargada de promover y articular la participación organizada de los habitantes de la comunidad, organizaciones comunitarias, los movimientos sociales y populares en los diferentes comités de trabajo; se reunirá a fin de planificar la ejecución de las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, así como conocer las actividades de cada uno de los comités y de las áreas de trabajo. (Art. 27 LOCC).

Esta Unidad está conformada por un grupo de voceros y voceras, debidamente postulados por los comités de trabajo u otras organizaciones que conformen la comunidad.

CONFORMACIÓN DE LA UNIDAD EJECUTIVA

La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas elige el número de voceros postulados o voceras postuladas de acuerdo a la cantidad de comités de trabajo u otras organizaciones comunitarias que existan o se conformen en la comunidad, tales como:

1. Comité de salud.
2. Comité de tierra urbana.
3. Comité de vivienda y hábitat.
4. Comité de economía comunal.
5. Comité de seguridad y defensa integral.
6. Comité de medios alternativos comunitarios.
7. Comité de recreación y deportes.
8. Comité de alimentación y defensa del consumidor.
9. Comité de mesa técnica de agua.
10. Comité de mesa técnica de energía y gas.
11. Comité de protección social de niños, niñas y adolescentes.
12. Comité comunitario de personas con discapacidad.
13. Comité de educación, cultura y formación ciudadana.
14. Comité de familia e igualdad de género.
15. Los demás comités que la comunidad estime necesario.

Según lo dispone el artículo 29, la Unidad Ejecutiva del Consejo Comunal tendrá las siguientes funciones:

1. Ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en el área de su competencia.
2. Crear y organizar el sistema de información comunitario interno.
3. Coordinar y articular todo lo referido a la organización, funcionamiento y ejecución de los planes de trabajo de los comités y su relación con la Unidad de Contraloría Social, la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y las demás organizaciones sociales de la comunidad.
4. Promover la creación de nuevas organizaciones con la aprobación de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en defensa del interés colectivo y el desarrollo integral de la comunidad.
5. Organizar el voluntariado social como escuela generadora de conciencia y activadora del deber social en cada comité de trabajo.
6. Promover la participación de los comités de trabajo u otras formas de organización comunitaria en la elaboración y ejecución de

políticas públicas, mediante la presentación de propuestas a los órganos y entes del Poder Público.

7. Promover, participar y contribuir, conjuntamente con la Milicia Bolivariana, en la seguridad y defensa integral de la Nación.
8. Coadyuvar con los órganos y entes del Poder Público en el levantamiento de información relacionada con la comunidad, conforme al ordenamiento jurídico vigente.
9. Impulsar y promover la formulación de proyectos comunitarios que busquen satisfacer las necesidades, aspiraciones y potencialidades de la comunidad.
10. Conocer las solicitudes y emitir las constancias de residencias de los habitantes de la comunidad, a los efectos de las actividades inherentes del Consejo Comunal, sin menoscabo del ordenamiento jurídico vigente.
11. Las demás que establezca la presente ley, los estatutos del consejo comunal y las que sean aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

UNIDAD ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA COMUNITARIA

La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria es la instancia del consejo comunal que funciona como un ente de administración, ejecución, inversión, crédito, ahorro e intermediación financiera de los recursos y fondos de los consejos comunales, de acuerdo a las decisiones y aprobaciones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, privilegiando el interés social sobre la acumulación de capital. Estará integrada por cinco habitantes de la comunidad, electos o electas a través de un proceso de elección popular. (Art. 30 LOPP).

Las funciones de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria son las siguientes:

1. Ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en el área de su competencia.
2. Elaborar los registros contables con los soportes que demuestren los ingresos y egresos efectuados.
3. Presentar trimestralmente el informe de gestión y la rendición de cuenta pública cuando le sea requerido por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, por el colectivo de coordinación

comunitaria o por cualquier otro órgano o ente del Poder Público que le haya otorgado recursos.

4. Prestar servicios financieros y no financieros en el área de su competencia.
5. Realizar la intermediación financiera comunitaria, privilegiando el interés social sobre la acumulación de capital.
6. Apoyar las políticas de fomento, desarrollo y fortalecimiento de la economía social, popular y alternativa.
7. Proponer formas alternativas de intercambio de bienes y servicios para lograr la satisfacción de las necesidades y fortalecimiento de la economía local.
8. Promover el ahorro familiar.
9. Facilitar herramientas que permitan el proceso de evaluación y análisis de los créditos de las organizaciones socioproductivas previstas en el Decreto Nº 6.129 con Rango, Valor y Fuerza de Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular.
10. Consignar ante la Unidad Contraloría Social del consejo comunal, el comprobante de la declaración jurada de patrimonio de los voceros y voceras de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria al inicio y cese de sus funciones.
11. Administrar los fondos del consejo comunal con la consideración del colectivo de coordinación comunitaria y la aprobación de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
12. Elaborar y presentar el proyecto anual de gastos de los fondos del consejo comunal.
13. Presentar y gestionar ante el colectivo de coordinación comunitaria el financiamiento de los proyectos aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
14. Las demás que establezca la presente ley, los estatutos del consejo comunal y las que sean aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

RESPONSABILIDAD CIVIL, PENAL Y ADMINISTRATIVA

Los voceros o voceras de la Unidad Administrativa y Financiera incurrirán en responsabilidad civil, penal y administrativa, según sea el caso, por los actos, hechos u omisiones que alteren el destino de los recursos del consejo comunal, por lo cual serán sancionados conforme a las leyes que regulen la materia.

Para el estudio de la responsabilidad civil, penal y administrativa se debe partir del precepto constitucional contenido en el artículo 139 que reza lo siguiente: "El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de esta Constitución o de la Ley", complementado con las previsiones del artículo 25 constitucional que reitera este principio de responsabilidad y en donde se establece que los funcionarios responden desde el punto de vista civil, penal y administrativo cuando dicten, ordenen, ejecuten, violen o menoscaben los derechos garantizados constitucionalmente y el artículo 141 constitucional, que establece los principios que debe observar la Administración Pública al momento de cumplir con los fines del Estado y entre los que se encuentra la honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, la transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

No hay dudas, quienes administren recursos públicos, están sujetos a responsabilidad penal, civil o administrativa por los actos, hechos u omisiones que ejecuten de acuerdo a las normas descritas, las cuales se desarrollan en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, la Ley Contra la Corrupción y la propia Ley de los Consejos Comunales. Tales normas son fundamentales para garantizar un manejo pulcro y transparente de los recursos públicos.

Las distintas personas naturales que ejercen la función pública, se encuentran sometidas, ante todo, al principio de legalidad y tienen responsabilidad civil, penal, administrativa y disciplinaria por la contravención de los principios contenidos en el ordenamiento legal vigente.

El ejercicio de la función pública acarrea distintos tipos de responsabilidad (civil, penal, administrativa, disciplinaria y política); sin embargo con la presente disertación se pretende conocer la responsabilidad de los consejos comunales, derivada del ejercicio de la función pública; y si puede encuadrarse en el marco de la Ley del Estatuto de la Función Pública, La Ley Orgánica de la Contraloría y el Sistema Nacional de Control Fiscal y la Ley contra la Corrupción.

En consecuencia, los miembros de los consejos comunales al poder ejercer potestades públicas se encuentran sometidos a las reglas de la responsabilidad.

UNIDAD DE CONTRALORÍA SOCIAL

La Unidad de Contraloría Social es la instancia del consejo comunal para realizar la evaluación de la gestión comunitaria y la vigilancia de las actividades, recursos y administración de los fondos del consejo comunal.

Estará integrada por cinco habitantes de la comunidad, electos o electas, a través de un proceso de elección popular.

Esta unidad realizará sus funciones sin menoscabo del control social que ejerza la asamblea de ciudadanos y ciudadanas y otras organizaciones comunitarias, de conformidad con el ordenamiento jurídico. (Art. 33 LOCC).

En efecto, esta Unidad de Contraloría ejerce sus funciones sobre la base constitucional de la corresponsabilidad, es una función compartida entre las instancias del Poder Público y los ciudadanos, para garantizar el buen funcionamiento de la unidad administrativa, y que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente en beneficio de los intereses de la sociedad.

Son funciones de la Unidad de Contraloría Social:

1. Ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas que correspondan a sus funciones.
2. Ejercer seguimiento, vigilancia, supervisión y control de la ejecución de los planes, proyectos comunitarios y socioproductivos, organizaciones socioproductivas, fases del ciclo comunal y gasto anual generado con los fondos y los recursos financieros y no financieros asignados por órganos y entes del Poder Público o instituciones privadas al consejo comunal.
3. Rendir anualmente cuenta pública de sus actuaciones.
4. Presentar informes de sus actuaciones cuando les sean solicitados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, por el colectivo de coordinación comunitaria o cuando lo considere pertinente.
5. Cooperar con los órganos y entes del Poder Público en la función de control, conforme a la legislación y demás instrumentos normativos vigentes.
6. Conocer y procesar los planteamientos presentados por los ciudadanos y ciudadanas con relación a la gestión de las unidades del consejo comunal e informar de manera oportuna a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

7. Remitir ante el ministerio del poder popular con competencia en participación ciudadana, las declaraciones juradas de patrimonio de los voceros y voceras de la unidad de gestión financiera comunitaria del consejo comunal.
8. Las demás que establezca la presente ley, los estatutos del consejo comunal y las que sean aprobadas por la asamblea de ciudadanas y ciudadanos.

Como se evidencia del contenido de la norma antes descrita, la ley tiene un amplio bagaje normativo de obligatorio cumplimiento que deben y que tiene que ser aplicado a las actuaciones de los Consejos Comunales no sólo en cuanto a la rendición de cuentas, sino también en materia de responsabilidad administrativa en general.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República contiene diversas normas donde involucra al ciudadano en el Control Fiscal. El artículo 1 cuando define el objeto de la ley, aclara que la misma regula por una parte, las funciones de la Contraloría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal y la Participación de los Ciudadanos en el ejercicio de la función contralora.

Aún fue más allá el legislador cuando definió los integrantes del Sistema Nacional de Control Fiscal, al incluir en el numeral 4 del artículo 24 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, a los ciudadanos y ciudadanas, reconociéndoles un derecho a participar en la función de control de la gestión pública.

La aludida ley establece también que el Contralor General de la República, mediante resolución, dictará normas destinadas a fomentar la participación de los ciudadanos, como en efecto lo ha hecho con la resolución para la creación de las Unidades de Atención al Ciudadano.

Por otra parte, la novísima Ley Orgánica de Contraloría Social publicada en Gaceta Oficial N° 601 del 21 de diciembre de 2010 vino a llenar un vacío legal en cuanto al funcionamiento de las Contralorías Sociales en atender las iniciativas de la comunidad en el proceso de participación ciudadana en el Control Social, recibir y dar curso a las denuncias recibidas, establecer las estrategias de promoción de la participación ciudadana para coadyuvar la vigilancia de la gestión administrativa y financiera, y promover los mecanismos naturales de control ciudadano.

LA DENUNCIA

Una de las principales herramientas para que la participación ciudadana se haga efectiva, es la denuncia, cuando se trata del ejercicio del control de la gestión pública.

Es así como se tienen en los órganos de control fiscal, varias formas de iniciación del procedimiento único para la formulación de reparos, la imposición de multas o la determinación de responsabilidad administrativa.

El procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidad administrativa, puede iniciarse de varias formas: 1) Como consecuencia del ejercicio de las funciones de control. Esto es, de la gestión ordinaria del órgano de control fiscal en su actividad medular. 2) Por el ejercicio o activación de las potestades de investigación de las cuales están investidos los órganos de control fiscal, cuando a su juicio existen méritos para abrir la investigación y realizar todas las actuaciones fiscales necesarias, a los fines de ejercer una eventual acción fiscal si fuere el caso. 3) Por denuncia de cualquier ciudadano. 4) A solicitud de cualquier organismo o empleado público.

A tal efecto, el Contralor General de la República mediante instructivo N° 01-00-055, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.979, de fecha 23 de junio de 2000, aclara como debe procederse en materia de denuncias.

En primer lugar, reconoce y facilita al ciudadano el derecho y la posibilidad de acudir a los órganos de control fiscal para denunciar a funcionarios o particulares involucrados en algún hecho irregular relacionado con el manejo de fondos o bienes públicos sometidos a control fiscal. Indica que puede hacerse verbalmente o por escrito, debiendo contener la identificación del denunciante, la indicación de su domicilio o residencia, la narración circunstanciada del hecho, el señalamiento de quienes lo han cometido y de las personas que lo hayan presenciado o que tengan noticias de él, todo en cuanto le constare al denunciante. En la denuncia verbal debe levantarse un acta firmada por el denunciante, y si el denunciante no puede firmar debe colocar entonces sus huellas dactilares.

Obviamente, que si la denuncia resultare falsa, infundada o inconsistente, debe dejarse constancia expresa por auto expreso con la declaratoria de que no ha lugar a la apertura de un auto de proceder al procedimiento de

determinación de responsabilidad administrativa.

Esta vía es la más franca y expedita forma de participación de los ciudadanos en la coadyuvación del control fiscal, ya que el control social se imbrica al fiscal, por este vaso comunicante, permitiendo activar las potestades de investigación y de manera eventual accionar administrativamente para sancionar los ilícitos administrativos, incorporando así a la ciudadanía en la titánica labor de controlar, vigilar, fiscalizar e inspeccionar los ingresos, gastos y bienes del Estado, en cualquier nivel de las ramas que componen el poder público.

Es conveniente aclarar, que una vez derogado el código de enjuiciamiento criminal por el código orgánico procesal penal, no se requiere cumplir con el requisito de la ratificación de la denuncia bajo juramento.

CICLO COMUNAL COMO PROCESO DE PARTICIPACIÓN POPULAR

El ciclo comunal en el marco de las actuaciones de los consejos comunales, es un proceso para hacer efectiva la participación popular y la planificación participativa que responde a las necesidades comunitarias y contribuye al desarrollo de las potencialidades y capacidades de la comunidad. Se concreta como una expresión del poder popular, a través de la realización de cinco fases: diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social.

El ciclo comunal está conformado por cinco fases, las cuales se complementan e interrelacionan entre sí y son las siguientes:

1. **Diagnóstico:** Esta fase caracteriza integralmente a las comunidades, a través de la cual se identifican las necesidades, las aspiraciones, los recursos, las potencialidades y las relaciones sociales propias de la localidad.
2. **Plan:** Es la fase que determina las acciones, programas y proyectos que atendiendo al diagnóstico, tiene como finalidad el desarrollo del bienestar integral de la comunidad.
3. **Presupuesto:** Esta fase comprende la determinación de los fondos, costos y recursos financieros y no financieros con los que cuenta y requiere la comunidad, destinados a la ejecución de las políticas,

programas y proyectos establecidos en el plan comunitario de desarrollo integral.
4. **Ejecución:** Esta fase garantiza la concreción de las políticas, programas y proyectos en espacio y tiempo establecidos en el plan comunitario de desarrollo integral, garantizando la participación activa, consciente y solidaria de la comunidad.
5. **Contraloría social:** Esta fase es la acción permanente de prevención, vigilancia, supervisión, seguimiento, control y evaluación de las fases del ciclo comunal para la concreción del plan comunitario de desarrollo integral y en general, sobre las acciones realizadas por el consejo comunal, ejercida articuladamente por los habitantes de la comunidad, la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, las organizaciones comunitarias y la Unidad de Contraloría Social del consejo comunal.

Todas estas fases del ciclo comunal deberán estar avaladas y previamente aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en el consejo comunal respectivo.

PROYECTOS SOCIOPRODUCTIVOS

Los consejos comunales, a través de los comités de economía comunal, elaborarán los proyectos socioproductivos, con base a las potencialidades de su comunidad, impulsando la propiedad social, orientados a la satisfacción de las necesidades colectivas y vinculadas al plan comunitario de desarrollo integral. (Art. 46 LOCC).

Se consideran proyectos productivos aquellos que impulsan el desarrollo de actividades generadoras de bienes y servicios útiles para nuestra comunidad, enmarcándose dentro del concepto de desarrollo endógeno, generando redes productivas para el desarrollo de la economía solidaria.

Su carácter deberá ser social, es decir, la finalidad no es generar ganancias que enriquezcan a uno, sino garantizar la producción de bienes y servicios sin explotar a los involucrados en el proceso productivo, asegurándoles una calidad de vida digna y satisfactoria.

El proyecto es sostenible cuando considera conocimientos y herramientas técnicas y no técnicas necesarias, para garantizar la continuidad del proyecto en el tiempo haciendo uso de tecnologías apropiadas a nuestras localidades y

apropiables por quienes ejecutan el proyecto.

No obstante su carácter social, debe generar beneficios económicos necesarios para cubrir prima y todos los insumos necesarios, pasando por los servicios de agua, electricidad, teléfono, entre otros, hasta llegar a cubrir los beneficios correspondientes a los trabajadores por el esfuerzo aportado. Lo ideal es lograr que todo Proyecto Productivo además de cubrir sus costos genere excedentes.

Un proyecto es sustentable cuando permite, a través de un uso racional garantizar la disponibilidad de los Recursos Naturales Renovables a las generaciones futuras en cuanto a calidad y cantidad.

Las fases de un proyecto socioproductivo son: El diagnóstico que es el proceso de reconocimiento, detección, análisis y priorización de fortalezas, debilidades, potencialidades y necesidades que afectan o están presentes en la vida de la comunidad. La formulación del proyecto que es un método o técnica de planificación de todas las actividades a realizar con el fin de satisfacer las necesidades y aprovechar las potencialidades de la comunidad, determinadas mediante el diagnóstico, considerando los recursos a utilizar como son: humanos, financieros, maquinarias y equipos requeridos. La ejecución, es la elaboración de las actividades planteadas en el proyecto, es la concreción en espacio y tiempo. La evaluación y seguimiento que son condiciones y mecanismos a través de los cuales, individuos o grupos, en forma organizada e independiente, ejercen contraloría social, participando en la planificación de políticas, vigilancia y control del funcionamiento de las distintas organizaciones y la ejecución de proyectos.

RECURSOS DE LOS CONSEJOS COMUNALES GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN

El artículo 47 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, establece que los consejos comunales recibirán de manera directa los siguientes recursos financieros y no financieros:

1. Los que sean transferidos por la República, los Estados y los Municipios.
2. Los que provengan de lo dispuesto en la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE).

3. Los que provengan de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado.
4. Los generados por su actividad propia, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos.
5. Los recursos provenientes de donaciones de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico.
6. Cualquier otro generado de actividad financiera que permita la Constitución de la República y la ley.

Como se puede apreciar, los consejos comunales pueden recibir recursos de diferentes entes gubernamentales, bajo la figura de asignación de recursos, donaciones e, incluso, contrataciones para la ejecución de alguna obra en particular, aunque este último caso no es el más común y ha generado controversia en algunos casos. Fundamentalmente, la mayor carga en la transferencia de recursos a los consejos comunales está estipulada como parte de la distribución de ingresos de la República para efectos de descentralización, hecho de manera explícita en dos leyes: la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos.

En ambas leyes los consejos comunales adquieren carácter de entes públicos descentralizados al ser contemplados junto a los Estados, Municipios, Distrito Metropolitano de Caracas y Distrito Alto Apure para la distribución de los ingresos a los que se refiere cada ley. Así, los consejos comunales gozan de una asignación económica especial derivada de los ingresos correspondientes a los rubros de minas e hidrocarburos, para cuyos efectos, según lo establece la Ley de Asignaciones Económicas Especiales, el Ejecutivo Nacional abrirá una cuenta en el Banco Central de Venezuela destinada a los consejos comunales, con los recursos provenientes de la aplicación de esta ley. Dichos recursos, reza la Ley de Asignaciones Especiales, serán enterados mediante el criterio de dozavos, previo establecimiento de la partida correspondiente en la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal de cada año, donde son incluidas estas asignaciones especiales.

De igual manera, define los recurso financiero, no financiero, retornables y no retornables en los siguientes términos:

Recursos financieros: El consejo comunal manejará recursos financieros que son los expresados en unidades monetarias propios o asignados, orientados a desarrollar las políticas, programas y proyectos comunitarios

establecidos en el plan comunitario de desarrollo integral, y se clasifican en:

1. **Recursos retornables:** son los recursos que están destinados a ejecutar políticas, programas y proyectos de carácter socioproductivos con alcance de desarrollo comunitario que deben ser reintegrados al órgano o ente financiero mediante acuerdos entre las partes.
2. **Recursos no retornables:** son los recursos financieros para ejecutar políticas, programas y proyectos con alcance de desarrollo comunitario, que tienen características de donación, asignación o adjudicación y no se reintegran al órgano o ente financiero y a la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria.**)**

Recursos no financieros: Entendidos como los que no tienen expresión monetaria y son necesarios para concretar la ejecución de las políticas, planes y proyectos comunitarios**.**

EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS

Los recursos aprobados y transferidos para los consejos comunales serán destinados a la ejecución de políticas, programas y proyectos comunitarios contemplados en el plan comunitario de desarrollo integral y deberán ser manejados de manera eficiente y eficaz para lograr la transformación integral de la comunidad.

Los recursos aprobados por los órganos o entes del Poder Público para un determinado proyecto no podrán ser utilizados para fines distintos a los aprobados y destinados inicialmente, salvo que sea debidamente autorizado por el órgano o ente del Poder Público que otorgó los recursos, para lo cual el consejo comunal deberá motivar el carácter excepcional de la solicitud de cambio del objeto del proyecto, acompañada de los soportes respectivos, previo debate y aprobación de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. (Art. 50 LOCC).

FONDOS DEL CONSEJO COMUNAL

La ley prevé que el consejo comunal para facilitar el desenvolvimiento armónico de sus actividades y funciones, debe formar cuatro fondos internos: acción social, gastos operativos y de administración, ahorro y crédito social, y riesgos. Serán administrados por la Unidad Administrativa y Financiera

Comunitaria, previa aprobación de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, con la justificación del colectivo de coordinación comunitaria.

FONDO DE ACCIÓN SOCIAL

El fondo de acción social será destinado a cubrir las necesidades sociales, tales como: situaciones de contingencia, de emergencia o problemas de salud, que no puedan ser cubiertas por los afectados, debido a su situación socioeconómica. Se presentará una propuesta para la utilización de estos recursos que deberá ser aprobada por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, excepto en los casos de emergencia o fuerza mayor. Este fondo se constituye mediante:

1. Los intereses anuales cobrados de los créditos otorgados con recursos retornables del financiamiento.
2. Los ingresos por concepto de los intereses y excedentes devengados de los recursos de inversión social no retornables.
3. Los recursos generados de la autogestión comunitaria.

FONDO DE GASTOS OPERATIVOS Y DE ADMINISTRACIÓN

El fondo de gastos operativos y de administración estará orientado a contribuir con el pago de los gastos que se generen en la operatividad y manejo administrativo del consejo comunal. Este fondo se constituye mediante tres fuentes:

1. Los intereses anuales cobrados de los créditos otorgados con recursos retornables de la línea de crédito o contrato de préstamo.
2. Los que sean asignados para estos fines, por los órganos y entes del Poder Público en los respectivos proyectos que le sean aprobados.
3. Recursos generados por la autogestión comunitaria.

FONDO DE AHORRO Y CRÉDITO SOCIAL

El fondo de ahorro y crédito social será destinado a incentivar el ahorro en las comunidades con una visión socialista y promover los medios socioproductivos mediante créditos solidarios. Estará conformado por la captación de recursos monetarios de forma colectiva, unipersonal y familiar,

recursos generados de las organizaciones autogestionarias, los excedentes de los recursos no retornables y los propios intereses generados de la cuenta de ahorro y crédito social.

FONDO DE RIESGO

El fondo de riesgo será utilizado para cubrir los montos no pagados de los créditos socioproductivos, que incidan u obstaculicen el cumplimiento y continuidad de los proyectos comunitarios, en situación de riesgos y asumidos por el consejo comunal, constituido por:

1. Los intereses anuales cobrados de los créditos otorgados con recursos retornables del financiamiento. La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria deberá realizar un informe donde se contemple la voluntad por parte de las organizaciones socioproductivas de no cancelar el saldo adeudado, o cualquier circunstancia que imposibilite el pago del mismo por situación de emergencia, enfermedad o muerte. La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria está en la capacidad de proponer formas alternativas para el pago de un crédito. Para su trámite administrativo se tendrá una cuenta bancaria en la que se depositará mensualmente el monto.
2. El interés de mora de los créditos otorgados con recursos retornables y los recursos generados de la autogestión comunitaria.

RÉGIMEN DE ADAPTACIÓN Y CONSTITUCIÓN INICIAL DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Como se sabe los consejos comunales fueron creados a partir de la entrada en vigencia de la Ley de los Consejos Comunales de 2006, bajo su vigencia se constituyeron muchos de ellos. Ahora bien, con motivo del nuevo régimen establecido en la nueva ley orgánica de 2009 y a los fines de lograr la uniformidad de dicho régimen legal, la Disposición Transitoria Segunda establece que los consejos comunales constituidos bajo el régimen legal anterior serán objeto de un proceso de adecuación de sus estatutos a las disposiciones establecidas en la presente ley, a los fines de su registro por ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana, en un lapso no mayor de ciento ochenta días contados a partir de la publicación de la Ley Orgánica.

Durante ese período se garantizará la continuidad de sus diferentes instancias en su gestión, para la ejecución de sus planes, programas y proyectos comunitarios aprobados conforme al régimen legal anterior.

Por otra parte, la Disposición Tercera establece que a partir de la adecuación del consejo comunal, de conformidad con la presente ley, quedarán disueltas las asociaciones cooperativas banco comunal, en su carácter de unidad de gestión financiera de los consejos comunales, por consiguiente, deberán transferir al consejo comunal, en un lapso no mayor a treinta días, los recursos financieros y no financieros, los provenientes de la intermediación financiera con los fondos generados, asignados o captados, bienes, obligaciones, deudas, compromisos, planes, programas, proyectos y cualquier otro adquirido en el ejercicio de sus funciones.

RECTORÍA

El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana dictará las políticas estratégicas, planes generales, programas y proyectos para la participación comunitaria en los asuntos públicos y acompañará a los consejos comunales en el cumplimiento de sus fines y propósitos, y facilitará la articulación en las relaciones entre éstos y los órganos y entes del Poder Público.

En el artículo 57 de la Ley Orgánica de 2009, por su parte, le atribuye al Ministerio del Poder Popular con competencia en la materia de participación ciudadana, además las siguientes atribuciones:

1. Diseñar, realizar el seguimiento y evaluar las políticas, lineamientos, planes y estrategias que deberán atender los órganos y entes del Poder Público en todo lo relacionado con el apoyo a los consejos comunales.
2. El registro de los consejos comunales y la emisión del certificado correspondiente.
3. Diseñar y coordinar el sistema de información comunitario y los procedimientos referidos a la organización y desarrollo de los consejos comunales.
4. Diseñar y dirigir la ejecución de los programas de capacitación y formación de los consejos comunales.
5. Orientar técnicamente en caso de presunta responsabilidad civil,

penal y administrativa derivada del funcionamiento de las instancias del consejo comunal.

6. Recabar, sistematizar, divulgar y suministrar la información proveniente de los órganos y entes del Poder Público relacionada con el financiamiento y características de los proyectos de los consejos comunales.
7. Promover los proyectos sociales que fomenten e impulsen el desarrollo endógeno de las comunidades articulados al plan comunitario de desarrollo.
8. Prestar asistencia técnica en el proceso del ciclo comunal.
9. Coordinar con la Contraloría General de la República, mecanismos para orientar a los consejos comunales sobre la correcta administración de los recursos.
10. Fomentar la organización de consejos comunales.
11. Financiar los proyectos comunitarios, sociales y productivos presentados por los consejos comunales en sus componentes financieros y no financieros, con recursos retornables y no retornables, en el marco de esta ley.

Por último, debe señalarse, que de acuerdo al estudio sistemático que se ha realizado a la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, se evidencia que presenta fallas significativas, por lo que se hace necesario su reglamentación a fin de dar certidumbre y especificar la operacionalización e instrumentación de todos los procesos y procedimientos implícitos en la instauración de una nueva estructura de esta magnitud, en términos de números de población atendida y de recursos financieros movilizados, y de la investidura de esta figura dentro de la estructura jerárquica del Estado. El tema de la personalidad jurídica. La responsabilidad de los consejos derivada del ejercicio de la función pública. El proceso de la transferencia de poderes y recursos. Los procedimientos administrativos. El monitoreo y evaluación de los procedimientos y sus resultados. El impulso de la descentralización, transferencia, autogestión y cogestión de programas y servicios desde los Estados y Municipios hacia las comunidades organizadas y entidades no estatales, mediante el establecimiento de convenios de gestión, previa demostración de sus capacidades.

TÍTULO V
PODER MORAL

EL PODER CIUDADANO

El pueblo de Venezuela, en ejercicio de su poder originario representado por la Asamblea Nacional Constituyente mediante el voto libre y en referendo democrático, siguiendo el mandato popular que le fue conferido dictó la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 que consagró como una de sus premisas básicas y fundamentales la creación del Poder Moral o Ciudadano, una de las innovaciones constitucionales más importante. Este Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano, integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o la Fiscal General y el Contralor o Contralora General de la República. El Poder Ciudadano es independiente y sus órganos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa. Sus funciones y atribuciones están consagradas en el Título V, Capítulo IV del Texto Constitucional, el cual se transcribe a continuación:

Artículo 273: El Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o Fiscala General y el Contralor o Contralora General de la República.

Los órganos del Poder Ciudadano son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, uno o una de cuyos titulares será designado o designada por el Consejo Moral Republicano como su Presidente o Presidenta por períodos de un año, pudiendo ser reelecto o reelecta.

El Poder Ciudadano es independiente y sus órganos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa. A tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le asignará una partida anual variable. Su organización y funcionamiento se establecerá en ley orgánica.

Artículo 274: Los órganos que ejercen el Poder Ciudadano tienen a su cargo, de conformidad con esta Constitución y la ley, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado, e igualmente,

promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo.

Artículo 275: Los representantes del Consejo Moral Republicano formularán a las autoridades, funcionarios o funcionarias de la Administración Pública, las advertencias sobre las faltas en el cumplimiento de sus obligaciones legales. De no acatarse estas advertencias, el Consejo Moral Republicano podrá imponer las sanciones establecidas en la ley. En caso de contumacia, el Presidente o Presidenta del Consejo Moral Republicano presentará un informe al órgano o dependencia al cual esté adscrito el funcionario o funcionaria público, para que esa instancia tome los correctivos de acuerdo con el caso sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar en conformidad con la ley.

Artículo 276: El Presidente o Presidenta del Consejo Moral Republicano y los o las titulares de los órganos del Poder Ciudadano presentarán un informe anual ante la Asamblea Nacional en sesión plenaria. Asimismo, presentarán los informes que en cualquier momento les sean solicitados por la Asamblea Nacional. Tanto los informes ordinarios como los extraordinarios se publicarán.

Artículo 277: Todos los funcionarios o funcionarias de la Administración Pública están obligados y obligadas, bajo las sanciones que establezca la ley, a colaborar con carácter preferente y urgente con los y las representantes del Consejo Moral Republicano en sus investigaciones. Este podrá solicitarles las declaraciones y documentos que consideren necesarios para el desarrollo de sus funciones, incluidos aquellos que hayan sido clasificados o catalogados con carácter confidencial o secreto de acuerdo con la ley. En todo caso, el Poder Ciudadano sólo podrá suministrar la información contenida en documentos confidenciales o secretos mediante los procedimientos que establezca la ley.

Artículo 278: El Consejo Moral Republicano promoverá todas aquellas actividades pedagógicas dirigidas al conocimiento y estudio de esta Constitución, al amor a la patria, a las virtudes cívicas y democráticas, a los valores trascendentales de la República y a la observancia y respeto de los derechos humanos.

Artículo 279: El Consejo Moral Republicano convocará un Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, que estará integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad; adelantará un proceso

público de cuyo resultado se obtendrá una terna por cada órgano del Poder Ciudadano, que será sometida a la consideración de la Asamblea Nacional que, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, escogerá en un lapso no mayor de treinta días continuos, al o a la titular del órgano del Poder Ciudadano que esté en consideración. Si concluido este lapso no hay acuerdo en la Asamblea Nacional, el Poder Electoral someterá la terna a consulta popular.

En caso de no haber sido convocado el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, la Asamblea Nacional procederá, dentro del plazo que determine la ley, a la designación del titular o la titular del órgano del Poder Ciudadano correspondiente.

Los y las integrantes del Poder Ciudadano serán removidos o removidas por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia, de acuerdo con lo establecido en la ley.

Defensoría del Pueblo:

Artículo 280: La Defensoría del Pueblo tiene a su cargo la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidas en esta Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos, además de los intereses legítimos, colectivos y difusos, de los ciudadanos y ciudadanas.

La Defensoría del Pueblo actuará bajo la dirección y responsabilidad del Defensor o Defensora del Pueblo, quien será designado o designada por un único período de siete años.

Para ser Defensor o Defensora del Pueblo se requiere ser venezolano o venezolana, mayor de treinta años, con manifiesta y demostrada competencia en materia de derechos humanos y cumplir con las exigencias de honorabilidad, ética y moral que establezca la ley. Las faltas absolutas y temporales del Defensor o Defensora del Pueblo serán cubiertas de acuerdo con lo dispuesto en la ley.

Artículo 281: Son atribuciones del Defensor o Defensora del Pueblo:
1. Velar por el efectivo respeto y garantía de los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados, convenios y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por la

República, investigando de oficio o a instancia de parte las denuncias que lleguen a su conocimiento.

2. Velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparar y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos y difusos de las personas, contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de los mismos, interponiendo cuando fuere procedente las acciones necesarias para exigir al Estado el resarcimiento a los administrados de los daños y perjuicios que les sean ocasionados con motivo del funcionamiento de los servicios públicos.
3. Interponer las acciones de inconstitucionalidad, amparo, habeas corpus, habeas data y las demás acciones o recursos necesarios para ejercer las atribuciones señaladas en los numerales anteriores, cuando fuere procedente de conformidad con la ley.
4. Instar al Fiscal o Fiscala General de la República para que intente las acciones o recursos a que hubiere lugar contra los funcionarios públicos o funcionarias públicas, responsables de la violación o menoscabo de los derechos humanos.
5. Solicitar al Consejo Moral Republicano que adopte las medidas a que hubiere lugar respecto de los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables por la violación o menoscabo de los derechos humanos.
6. Solicitar ante el órgano competente la aplicación de los correctivos y las sanciones a que hubiere lugar por la violación de los derechos del público consumidor y usuario, de conformidad con la ley.
7. Presentar ante los órganos legislativos municipales, estadales o nacionales, proyectos de ley u otras iniciativas para la protección progresiva de los derechos humanos.
8. Velar por los derechos de los pueblos indígenas y ejercer las acciones necesarias para su garantía y efectiva protección.
9. Visitar e inspeccionar las dependencias y establecimientos de los órganos del Estado, a fin de prevenir o proteger los derechos humanos.
10. Formular ante los órganos correspondientes las recomendaciones y observaciones necesarias para la mejor protección de los derechos humanos, para la cual desarrollará mecanismos de comunicación permanente con órganos públicos o privados, nacionales e internacionales, de protección y defensa de los derechos humanos.
11. Promover y ejecutar políticas para la difusión y efectiva protección de los derechos humanos.
12. Las demás que establezcan la Constitución y la ley.

Artículo 282: El Defensor y la Defensora del Pueblo gozará de inmunidad en el ejercicio de sus funciones y, por lo tanto, no podrá ser perseguido o perseguida, detenido o detenida, ni enjuiciado o enjuiciada por actos relacionados con el ejercicio de sus funciones. En todo caso conocerá de manera privativa el Tribunal Supremo de Justicia.

Artículo 283: La ley determinará lo relativo a la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo en el ámbito municipal, estadal, nacional y especial. Su actividad se regirá por los principios de gratitud, accesibilidad, celeridad, informalidad e impulso de oficio.

Ministerio Público:

Artículo 284: El Ministerio Público estará bajo la dirección y responsabilidad del Fiscal o Fiscala General de la República, quien ejercerá sus atribuciones directamente con el auxilio de los funcionarios o funcionarias que determine la ley.

Para ser Fiscal o Fiscala General de la República se requieren las mismas condiciones de elegibilidad de los magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia. El Fiscal o Fiscala General de la República será designado o designada para un período de siete años.

Artículo 285: Son atribuciones del Ministerio Público:

1. Garantizar en los procesos judiciales el respeto de los derechos y garantías constitucionales, así como de los tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos por la República.
2. Garantizar la celeridad y buena marcha de la administración de justicia, el juicio previo y el debido proceso.
3. Ordenar y dirigir la investigación penal de la perpetración de los hechos punibles para hacer constar su comisión con todas las circunstancias que puedan influir en la calificación y responsabilidad de los autores o las autoras y demás participantes, así como el aseguramiento de los objetos activos y pasivos relacionados con la perpetración.
4. Ejercer en nombre del Estado la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla no fuere necesario instancia de parte, salvo las excepciones establecidas en la ley.
5. Intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la

responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios o funcionarias del sector público, con motivo del ejercicio de sus funciones.

6. Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley.
7. Estas atribuciones no menoscaban el ejercicio de los derechos y acciones que correspondan a los o las particulares o a otros funcionarios o funcionarias de acuerdo con esta Constitución y la ley.

Artículo 286: La ley determinará lo relativo a la organización y funcionamiento del Ministerio Público en el ámbito municipal, estadal y nacional, proveerá lo conducente para asegurar la idoneidad, probidad y estabilidad de los fiscales o fiscalas del Ministerio Público. Asimismo establecerá las normas para garantizar un sistema de carrera para el ejercicio de su función.

Contraloría General de la República.

Artículo 287: La Contraloría General de la República es el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos. Goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa, y orienta su actuación a las funciones de inspección de los órganos y entidades sujetas a su control.

Artículo 288: La Contraloría General de la República estará bajo la dirección y responsabilidad del Contralor o Contralora General de la República, quien debe ser venezolano o venezolana, mayor de treinta años y con probada aptitud y experiencia para el ejercicio del cargo.

El Contralor o Contralora General de la República será designado o designada para un período de siete años.

Artículo 289: Son atribuciones de la Contraloría General de la República:

1. Ejercer el control, la vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como las operaciones relativas a los mismos, sin perjuicio de las facultades que se atribuyen a otros órganos en el caso de los Estados y Municipios, de conformidad con la ley.
2. Controlar la deuda pública, sin perjuicio de las facultades que se atribuyan a otros órganos en el caso de los Estados y Municipios, de conformidad con la ley.

3. Inspeccionar y fiscalizar los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sometidos a su control; practicar fiscalizaciones, disponer el inicio de investigaciones sobre irregularidades contra el patrimonio público, así como dictar las medidas, imponer los reparos y aplicar las sanciones administrativas a que haya lugar de conformidad con la ley.
4. Instar al Fiscal o Fiscala de la República a que ejerzan las acciones judiciales a que hubiere lugar con motivo de las infracciones y delitos cometidos contra el patrimonio público y de los cuales tenga conocimiento en el ejercicio de sus atribuciones.
5. Ejercer el control de gestión y evaluar el cumplimiento y resultado de las decisiones y políticas públicas de los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sujetos a su control, relacionadas con sus ingresos, gastos y bienes.
6. Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley.

Artículo 290: La ley determinará lo relativo a la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República y del sistema nacional de control fiscal.

Artículo 291: La Contraloría General de la Fuerza Armada es parte integrante del sistema nacional de control. Tendrá a su cargo la vigilancia, control y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos afectos a la Fuerza Armada Nacional y sus órganos adscritos, sin menoscabo del alcance y competencia de la Contraloría General de la República. Su organización y funcionamiento lo determinará la ley respectiva y estará bajo la dirección y responsabilidad del Contralor o Contralora General de la Fuerzas Armadas, quien será designado o designada mediante concurso de oposición.

El Poder Moral o Ciudadano, es una de las innovaciones de la Constitución, aunque el mismo ya había sido sugerido por el Libertador Simón Bolívar en el Congreso de Angostura de 1819.

En este mismo orden de ideas, la exposición de motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, inspirada en los ideales del Libertador, los cuales rompían con la clásica división de los Poderes Públicos, crea el Poder Ciudadano y Electoral, dicho Poder Moral fue propuesto por Simón Bolívar, en su Proyecto de Constitución presentado al Congreso de Angostura el 15 de febrero de 1819.

El Libertador concibió el Poder Moral como la institución que tendría a

su cargo la conciencia nacional, velando por la formación de ciudadanos a fin de que pudiera purificarle “lo que se haya corrompido en la República, que acuse la ingratitud, el egoísmo, la frialdad del amor a la patria, el ocio, la negligencia de los ciudadanos”. Simón Bolívar quería fundar una República con base en un pueblo que amara la patria, las leyes, los magistrados, porque esas “son las nobles pasiones que deben absorber exclusivamente el alma de un republicano”.

El Poder Moral concebido desde el punto de vista del Libertador tenía como horizonte velar por la educación de los ciudadanos, así de esta manera contribuir con la formación ciudadana y sembrar una cultura de conciencia y amor hacia nuestro país, de respeto y colaboración hacia sus instituciones.

Por mandato constitucional se promulgó la Ley Orgánica del Poder Ciudadano publicada en la Gaceta Oficial N° 37.310 del 25 de octubre de 2001, la cual establece:

Artículo 9: El Consejo Moral Republicano es el órgano de expresión del Poder Ciudadano y estará integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o la Fiscal General de la República y el Contralor o Contralora General de la República.

Artículo 10: El Consejo Moral Republicano tiene las siguientes competencias:

1. Prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa.
2. Velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público.
3. Velar por el cumplimiento de los principios constitucionales del debido proceso y de la legalidad, en toda la actividad administrativa del Estado.
4. Promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como las actividades pedagógicas dirigidas al conocimiento y estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al amor a la patria, a las virtudes cívicas y democráticas, a los valores trascendentales de la República, y a la observancia y respeto de los derechos humanos.
5. Promover la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo.
6. Presentar ante la Asamblea Nacional los Proyectos de leyes relativos

a los órganos que lo integran.

7. Participar y hacer uso del derecho de palabra ante la Asamblea Nacional en la discusión de las leyes que le sean afines o que sean de su competencia.
8. Efectuar la segunda preselección de los candidatos o candidatas a magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia, la cual será presentada a la Asamblea Nacional.
9. Postular ante la Asamblea Nacional a un miembro principal del Consejo Nacional Electoral y a sus dos suplentes.
10. Calificar las faltas graves que hubieren cometido los magistrados o las magistradas del Tribunal Supremo de Justicia.
11. Intentar por órgano del Ministerio Público las acciones a que haya lugar, para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos o funcionarias públicas que hayan sido objeto, en ejecución del control parlamentario, de declaración de responsabilidad política por la Asamblea Nacional.
12. Solicitar de los funcionarios públicos o funcionarias públicas la colaboración que requiera para el desempeño de sus funciones, los cuales estarán obligados a prestarla con carácter preferente y urgente, y a suministrar los documentos e informaciones que le sean requeridos, incluidos aquellos que hayan sido clasificados como confidenciales o secretos de acuerdo con la ley.
13. Formular a las autoridades y funcionarios o funcionarias de la Administración Pública las advertencias sobre las faltas en el cumplimiento de sus obligaciones.
14. Imponer a las autoridades y funcionarios o funcionarias de la Administración Pública las sanciones establecidas en la presente ley.
15. Remitir a los órganos competentes del Estado las denuncias, solicitudes y actuaciones cuyo conocimiento les corresponda, sin perjuicio de la actuación que pudiera tener el Consejo Moral Republicano.
16. Convocar un Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, de acuerdo con lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en el Capítulo II del Título II de esta ley.
17. Elegir a su Presidente o Presidenta dentro de los diez (10) días siguientes a la instalación del Consejo. Para los siguientes períodos, dicha elección se realizará al finalizar cada año de gestión.
18. Designar al Secretario Ejecutivo o Secretaria Ejecutiva, demás funcionarios o funcionarias y empleados o empleadas de la

Secretaría del Consejo Moral Republicano, así como a los asesores y asesoras adhonorem que requiera para el mejor desempeño de sus funciones.

19. Dictar las decisiones con ocasión de los procedimientos sancionatorios previstos en esta ley.
20. Dictar el ordenamiento jurídico interno del Consejo Moral Republicano que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones.
21. Aprobar los planes y programas de prevención y promoción educativa elaborados por la Secretaría Permanente del Consejo Moral Republicano.
22. Las demás que le sean atribuidas por las leyes.

Artículo 11: Se consideran faltas graves de los magistrados o las magistradas del Tribunal Supremo de Justicia, las siguientes:

1. Cuando atenten, amenacen, o lesionen la ética pública y la moral administrativa establecida en la presente ley.
2. Cuando incurran en algunas de las causales de destitución del cargo previsto en el Código de Ética del Juez Venezolano o Jueza Venezolana.
3. Cuando actúen con grave e inexcusable ignorancia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de la ley y del derecho.
4. Cuando adopten decisiones que atenten o lesionen los intereses de la Nación.
5. Cuando violen, amenacen, o menoscaben los principios fundamentales establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
6. Cuando lleven a cabo activismo político partidista, gremial, sindical o de índole semejante, o realicen actividades privadas lucrativas incompatibles con su función por sí, o por interpuesta persona, o ejerzan cualquier otra función pública, a excepción de actividades educativas.

De igual manera, el artículo 45 ejusdem, establece que atenta contra la ética y la moral administrativa, los funcionarios públicos o funcionarias públicas que cometan actos contrarios a los principios de honestidad, equidad, decoro, lealtad, vocación de servicio, disciplina, eficacia, responsabilidad, puntualidad y transparencia.

La ley define estos principios rectores de los deberes y conductas de los

funcionarios públicos o funcionarias públicas en los términos siguientes:

a.- La honestidad obliga a todo funcionario público o funcionaria pública a actuar con probidad y honradez, lo cual excluye cualquier comportamiento en desmedro del interés colectivo.

b.- La equidad obliga a todo funcionario público o funcionaria pública a actuar, respecto de las personas que demanden o soliciten su servicio, sin ningún tipo de preferencias y sólo en razón del mérito, legalidad, motivaciones objetivas con base al principio constitucional de la no discriminación, y sin consideraciones ajenas al fondo del asunto y a la justicia.

c.- El decoro impone a todo funcionario público o funcionaria pública la obligación de exteriorizarse en un lenguaje adecuado, y con respeto en la manera de conducirse durante el ejercicio de las funciones y tareas asignadas.

d.- La lealtad impone para todo funcionario público o funcionaria pública la obligación de respetar el ejercicio legítimo de las funciones encomendadas a otras instituciones; de ponderar, en el ejercicio de las funciones propias, la totalidad de los intereses públicos implicados, y la fidelidad, constancia y solidaridad para con el ente en el cual presta sus servicios.

e.- La vocación de servicio implica que los funcionarios públicos o funcionarias públicas están al servicio de las personas, y en su actuación darán preferencia a los requerimientos de la población y a la satisfacción de sus necesidades, con exclusión de conductas, motivaciones e intereses distintos de los del ente para el cual prestan sus servicios.

f.- La disciplina comporta la observancia y estricto cumplimiento al orden legal establecido por parte de los funcionarios públicos o funcionarias públicas.

g.- La eficacia entraña el deber de todo funcionario público o funcionaria pública de dar cumplimiento óptimo y en el menor tiempo posible a los objetivos y metas fijados en las normas, planes y compromiso de gestión, bajo la orientación de políticas y estrategias establecidas por los órganos del Poder Público Nacional.

h.- La responsabilidad significa disposición y diligencia en el ejercicio de las competencias, funciones y tareas encomendadas, tomar la iniciativa de ofrecerse a realizarlas, así como la permanente disposición a rendir cuentas y asumir las consecuencias de la conducta, sin excusas de ninguna naturaleza, cuando se requiera o juzgue obligante.

i.- La puntualidad exige de todo funcionario público o funcionaria

pública que los compromisos contraídos y las tareas, encargos y trabajos asignados sean cumplidos eficazmente, dentro de los lapsos establecidos en las normas o los que se haya convenido a tal efecto.

j.- La transparencia exige de todo funcionario público o funcionaria pública la ejecución diáfana de los actos de servicio y el respeto del derecho de toda persona a conocer la verdad, sin omitirla ni falsearla, en observancia de las garantías establecidas en el artículo 143 de la Constitución de la República Bolivariana.

ÉTICA PÚBLICA Y LA MORAL ADMINISTRATIVA

La ética es la ciencia que estudia la moral del hombre en la sociedad, reflexiona y trata de explicar dicha moral. La moral son normas, costumbres y formas de vida que se presentan como obligadas, valiosas y orientadoras de la actividad humana. Ética y Moral se aplican a todos los aspectos relacionados con la conducta humana que les concierne por igual, lo bueno, lo justo y lo correcto.

De manera que, la moral es el hecho real que encontramos en todas las sociedades, es un conjunto de normas a saber que se transmiten de generación en generación, evolucionan a lo largo del tiempo y poseen fuertes diferencias con respecto a las normas de otra sociedad y de otra época histórica, estas normas se utilizan para orientar la conducta de los integrantes de esa sociedad, en cambio la ética es el hecho real que se da en la mentalidad de algunas personas, es un conjunto de normas a saber, principio y razones que un sujeto ha realizado y establecido como una línea directriz de su propia conducta.

Es por eso que existen semejanzas y diferencias entre ética y moral. Los puntos en los que confluyen son los siguientes: En los dos casos se trata de normas, percepciones, deber ser. La moral es un conjunto de normas que una sociedad se encarga de transmitir de generación en generación y la ética es un conjunto de normas que un sujeto ha esclarecido y adoptado en su propia mentalidad.

Ahora bien, los puntos en los que difieren son los siguientes: Una primera diferencia es que la moral tiene una base social, es un conjunto de normas establecidas en el seno de una sociedad y como tal, ejerce una influencia muy poderosa en la conducta de cada uno de sus integrantes, en cambio la ética surge como tal en la interioridad de una persona, como resultado de su propia

reflexión y su propia elección. Una segunda diferencia es que la moral es un conjunto de normas que actúan en la conducta desde el exterior o desde el inconsciente, en cambio la ética influye en la conducta de una persona pero desde su misma conciencia y voluntad. Una tercera diferencia es el carácter axiológico de la ética. En las normas morales impera el aspecto prescriptivo, legal, obligatorio, impositivo, coercitivo y punitivo, es decir, en las normas morales destaca la presión externa, en cambio en las normas éticas destaca la presión del valor captado y apreciado internamente como tal.

El fundamento de la norma ética es el valor, no el valor impuesto desde el exterior, sino el descubierto internamente en la reflexión de un sujeto. Con base a lo anterior, se puede señalar que existen tres niveles de distinción. El primer nivel está en la moral, o sea, en las normas cuyo origen es externo y tienen una acción impositiva en la mentalidad del sujeto. El segundo es la ética conceptual, que es el conjunto de normas que tienen un origen interno en la mentalidad de un sujeto, pueden coincidir o no con la moral recibida, pero su característica mayor es su carácter interno, personal, autónomo y fundamental. El tercer nivel es la ética axiológica que es el conjunto de normas originadas en una persona a raíz de su reflexión sobre los valores.

LA ÉTICA Y LA CORRUPCIÓN

Uno de los elementos que tiene minada la administración pública es la corrupción. La corrupción, es un problema ético que aparece en todas las épocas y sociedades y, en algunos casos, sus proporciones tienen graves consecuencias políticas.

Las consecuencias de la corrupción han llegado a magnitudes inimaginables que amenaza la eficiencia del sistema democrático, la convivencia igualitaria de los ciudadanos, los cimientos del Estado. La corrupción no permite el funcionamiento de ninguna dirección política, ni que se cumplan decisiones políticas en el marco de la legalidad y la equidad, se rompen los valores de las élites políticas, culturales e intelectuales, se erosiona la independencia y credibilidad en el poder judicial, en un sentido general, se perjudica no sólo el desarrollo económico de los pueblos, sino el desarrollo humano.

No cabe dudas que la corrupción se combate con educación en valores, sin mayores aspiraciones que modelar una ciudadana o ciudadano integrado al proceso de desarrollo de su país y de su Estado y que siente que pertenece

a una sociedad de valores.

La lucha contra la corrupción no sólo debe realizarse en lo macro mediante estrategias institucionales, externas al individuo. La pelea no es virtual, general y abstracta, sino real, precisa y permanente abarcando todos los espacios públicos. Los convenios, declaraciones, amenazas, leyes sin aplicación son letra muerta. Aunado a los elementos de control externo al individuo debe sumarse el elemento ético, es decir, fortalecer el conjunto de valores para el servicio público, logrando que dichos valores se interioricen en políticos y funcionarios a fin de lograr al menos una "Ética de la responsabilidad", como le denominó Max Weber.

Cuando se olvida la ética de la vida pública aparecen los tiranos, demagogos, mentirosos, ególatras, ambiciosos que, obsesionados por el poder, deliran realizando acciones fuera de toda lógica humana o "bestialidades" como se les denominaba en la Grecia clásica.

Dónde radica la causa de la inversión de valores. La inversión de valores tiene su explicación en la propia dinámica de la producción privada, donde en última instancia lo que cuenta es la caza de la fortuna, mientras las necesidades sociales son relegadas. Al respecto, podrían resultar esclarecedoras las palabras siguientes: "el valor de cambio invierte los valores hasta hacer de ellos sus contrarios, las relaciones humanas se disfrazan de relaciones cósicas y todo sentido humano se reduce a uno solo: el sentido del tener. La cuantificación de valores es el máximo de empobrecimiento de la personalidad humana, todo eso permite hablar con fundamento, de crecimiento de los disvalores".

Abordar la ética y la corrupción, términos que están unidos en la administración pública, no sólo puede hacerse desde el punto de vista de mecanismos normativos y de control legal, también se puede lograr desde la óptica de los cambios culturales que pueden ir desde la adaptación de los individuos al medio y al proceso de socialización sin dejar a un lado el aspecto psicológico. Así como también está la perspectiva filosófica que se refiere a los problemas morales y de los deberes de los individuos y su actuación en el ámbito público sobre los conflictos de intereses que estos tienen que enfrentarse.

En suma, existe una preocupación creciente para combatir la corrupción tal como lo demuestra, los diversos espacios donde ésta se discute -foros, convenciones, conferencias-, el conjunto de leyes internacionales y

nacionales existentes así como por la existencia de diversos organismos creados para combatirla. No obstante, el problema de la corrupción es un fenómeno que se incrementa. Su freno, no ya su eliminación, exige la incorporación de la ética en toda su extensión. Intentar extirpar la corrupción del mundo de la política y del gobierno es una pretensión utópica, ya que implicaría cambiar el rumbo de la humanidad al trazar una nueva ruta que modifique el estilo de vida contemporáneo. Lo que sí es posible realizar es el fortalecimiento de la moral pública, a fin de instaurar principios éticos que guíen el actuar de los servidores públicos estableciendo un dique que frene el mar de corrupción y de conductas basadas en antivalores.

LA ÉTICA SOCIALISTA Y HUMANISTA

Las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación para el período 2007-2013, plantea que "el proceso de cambio en Venezuela está orientado hacia la construcción del Proyecto Nacional Simón Bolívar, el cual continúa en esta nueva fase de gobierno para profundizar los logros alcanzados por los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social 2001- 2007. En este período 2007-2013, se orienta Venezuela hacia la construcción del Socialismo del Siglo XXI, a través de cinco directrices, siendo una de ellas la ética socialista, la cual propone la refundación de la Nación Venezolana, profundizando sus raíces en la fusión de los valores y principios de lo más avanzado de las corrientes humanistas del Socialismo y de la herencia histórica del pensamiento de Simón Bolívar. La plena realización del Socialismo del Siglo XXI, sólo será posible en el mediano tiempo histórico, pasa necesariamente por la refundación ética y moral de la Nación venezolana".

Tal refundación supone un proyecto ético y moral que hunde sus raíces en la fusión de los valores y principios de lo más avanzado de las corrientes humanistas del socialismo y de la herencia histórica del pensamiento de Simón Bolívar. Su fin último es la suprema felicidad para cada ciudadano, la base de este objetivo fundamental descansará en los caminos de la justicia social, la equidad y la solidaridad entre los seres humanos y las instituciones de la República.

La ética humanista es un conjunto de principios y valores que orientan y estimulan en el individuo de alta sensibilidad y conciencia social, comportamientos que lo ayuden y lo guíen en su vida diaria a su plena realización personal en función y en armonía con el logro pleno de los ideales

colectivos del socialismo.

El conjunto de principios y preceptos que conforman la ética social y humanista se han sido extraídos de los más valiosos ejemplos de la vida de nuestro Libertador, de nuestra historia y de la experiencia de las luchas por la emancipación de la humanidad entera y se debe asumir con honor y compromiso, con la obra colectiva y los más nobles objetivos del ser humano, como la reafirmación de su dignidad y libertad, la búsqueda de la verdad, la bondad y la belleza, el desarrollo pleno de su potencial creador en función de la felicidad, justicia y la solidaridad entre iguales.

EL FUNCIONARIO PÚBLICO

El funcionario público es uno de los actores de mayor importancia dentro de la estructura burocrática estatal de nuestro país y tiene responsabilidad, ello si se tiene en cuenta la característica especial de su labor, frente a los órganos de control del estado. Entonces, el funcionario público es la persona que presta sus servicios al Estado, previo nombramiento o elección popular con la finalidad de concretar los fines del interés social.

EL SERVIDOR PÚBLICO

En este punto cabe precisar, que en algunas legislaciones comparadas se diferencia entre los conceptos de funcionario público y empleado público y entre estos y el concepto de servidor público, como es el caso de la legislación colombiana y en otras legislaciones los referidos conceptos, resultan de significado idéntico como la legislación argentina. Esta dificultad que encierran los diferentes significados aún no han sido superadas en el ámbito legislativo, lo que explica el desorden y la diferencia de terminología existente a nivel de diferentes sistemas jurídicos.

El término servidor público tiene en nuestro ordenamiento legal igual significado con el término empleado público. Atendiendo a la finalidad abstracta de la función se tiene que, tanto el funcionario y el servidor público sirven al Estado para el cumplimiento de sus fines. Sin embargo, según la opinión mayoritaria, existen diferencias y están en el hecho de que el servidor no representa al Estado, trabaja para él pero no expresa su voluntad, el servidor se relaciona con la administración estatal mediante contratación, el empleado o servidor público es agente sin mando, que brinda al Estado sus

datos técnicos o profesionales para tareas o misiones de integración y facilitación de la de los funcionarios públicos. En definitiva, un empleado no ejerce función pública y se halla en situación de subordinación en relación a los funcionarios, debiendo tenerse en cuenta que el término de empleado público es idéntico en significado al de servidor público.

La pérdida de confianza de la sociedad civil en los funcionarios públicos, ha originado la necesidad de retomar los aspectos éticos como una dimensión posible para construir una ética política que soporte el desenvolvimiento del sector público administrativo. Esta situación ha despertado el interés por revisar aspectos éticos implícitos en la reforma administrativa en Venezuela y el código de los funcionarios públicos, con el propósito de determinar la importancia de la ética en su desempeño y proponer criterios orientadores para construir la eticidad en la administración pública.

Para ello, es básico rescatar la ética y la moral de los funcionarios, para que sean garantes del bienestar colectivo, de la eficiencia y eficacia de los servicios públicos, y contribuyan a fomentar el papel de la sociedad civil en el fortalecimiento de las prácticas éticas, participando activamente en los asuntos públicos.

Una forma para evitar que se cometan actos corruptos y antiéticos en el ámbito público, es lograr despertar en todo servidor público una conciencia profunda mediante interiorización de valores que permita a una persona no solamente ser capaz de discernir lo que es correcto o no en cada acto que realice sino actuar acertadamente. Es decir, no basta con poseer conciencia respecto de lo que está bien o no, si finalmente se actúa de manera inadecuada, o como decía el poeta Publio Ovidio Nasón: “Veo el mal y lo desapruebo, pero hago el mal”. Más allá de comprender lo que es correcto de lo que no es correcto, está el actuar, el poder refrenarse cuando algo es indebido.

CÓDIGO DE ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO

Al destacarse la corrupción como uno de los graves problemas de la sociedad, surge la evidente necesidad de tomar conciencia de que la correcta interpretación del proceso globalizador y de las reformas, demanda considerar a la corrupción como un problema que trasciende la violación de las normas legales y administrativas establecidas, pues, no basta cumplir con la ley, ya que todo cuanto se hace en sociedad tiene implicaciones éticas y, en

consecuencia, se vincula con las conductas derivadas de las creencias, cultura y aspiraciones de los hombres. Por lo tanto, comporta las conductas asumidas por éstos al conducirse en sociedad, incluyendo a quienes desempeñan funciones públicas o privadas.

Como se ha afirmado, la erosión de la confianza y el deterioro de la credibilidad ciudadana en los funcionarios a quienes corresponde desempeñar cargos públicos representa una clara manifestación de los estragos ocasionados por la corrupción e impone al Estado la obligatoriedad de evitar su alto costo social y formular e implantar políticas públicas orientadas al rescate y preservación de los valores ciudadanos y éticos, que a fin de cuentas son los fundamentos morales de la sociedad.

Nada está más claro en el pensamiento de Bolívar y en el de los otros próceres y pensadores de la Independencia. Como dijo el filósofo político venezolano Luís Castro en su obra "Ética y Nación": "Si deseáramos ser republicanos de una manera consecuente, pareciera ser preciso asumir la idea de abnegación como sentido de nuestro patriotismo y hacernos cargo de este último concepto como sacrificio de nuestra individualidad en beneficio del bien común".

Un eco de estas primigenias aspiraciones republicanas se encontraba en el aparte último del Preámbulo de la Constitución Nacional de 1961 que consagraba: "Se promulga con el propósito de conservar y acrecentar el patrimonio moral e histórico de la Nación, forjado por el pueblo en sus luchas por la libertad y la justicia y por el pensamiento y la acción de los grandes servidores de la patria, cuya expresión más alta es Simón Bolívar, el Libertador." Y lo ratifica la Constitución de 1999 en el artículo 1: La República Bolivariana de Venezuela es irrevocablemente libre e independiente y fundamenta su patrimonio moral y sus valores de libertad, igualdad, justicia y paz internacional, en la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador.

El Código de Conducta de los Servidores Públicos, aprobado y sancionado por el Consejo de Ministros presidido por el Dr. Rafael Caldera, Presidente de la República en esa fecha, publicado en Gaceta Oficial Nº 36.496 de fecha 15 de julio de 1998, se considera como una ejecución de ese postulado constitucional y como una consecuente interpretación del Estado y de la República en la mejor tradición de las ideas políticas venezolanas.

El aspecto fundamental del Código es su naturaleza y contenido éticos

que por su medio se propugna y quiere alcanzar. A tal efecto, sus principales principios son los siguientes: La honestidad, la equidad, el decoro, la lealtad, la vocación de servicio, la disciplina, la eficacia, la responsabilidad, la puntualidad, la transparencia y pulcritud.

a) La honestidad, principio rector preponderante: Ningún comportamiento puede afectar el interés colectivo, en función de los fines públicos. Este principio debe estar signado por la rectitud y la integridad, sin aprovechamiento particular alguno del cargo.
b) La equidad: Frente a quienes solicitan o demandan el servicio se debe actuar con imparcialidad y objetividad, sin discriminación ni preferencias, en la idea esencial de ser útil a los demás.
c) El decoro: El respeto al beneficiario del servicio debe exteriorizarse en el lenguaje y en el trato, con una conducta acorde con las buenas costumbres establecidas.
d) La lealtad: Permanente y debida fidelidad, con constancia, solidaridad y fraternidad, sin aceptación de presiones extrañas.
e) La vocación de servicio: Siempre con sentido institucional, entrega diligente a las tareas asignadas y atención respetuosa, oportuna, pronta y eficaz a los justos requerimientos que se hagan, procurando en todo momento los mejores resultados del servicio.
f) La disciplina: Cumplimiento cabal de la normativa establecida, con digno acatamiento de las órdenes superiores, sirviendo a la continuidad administrativa, al mantenimiento personal en el trabajo y al respeto a la documentación e información ajenas y reservadas.
g) La eficacia: Realización de lo encomendado con el menor costo y tiempo posibles y el logro óptimo en su resultado, manteniendo y desarrollando lo ya alcanzado y cumpliendo la obligación en todo despacho o dependencia de ofrecer al ciudadano un mecanismo que le garantice una oficina, un servicio y un procedimiento para atender debidamente quejas, reclamos, denuncias, peticiones, solicitudes y sugerencias.
h) La responsabilidad: Responder por lo que se asume, por asignación o a iniciativa propia, acudiendo a la debida orientación, no evadiendo compromisos contraídos, cuidando el patrimonio de su ámbito de trabajo, prestando pronta atención a las entrevistas y audiencias, evitando molestias innecesarias al ciudadano, cumpliendo los deberes tributarios y afines. Importa mucho en esto decir que en toda juramentación y toma de posesión se debe leer partes del Código y entregar copia del mismo.
i) La puntualidad: Cumplimiento de lo convenido en los lapsos fijados o

aceptados, con exactitud y precisión, sin afectar el respeto y la cortesía con los demás.

j) La transparencia: Claridad absoluta en la actuación y accesibilidad de los actos a quienes tengan interés legítimo en ello, teniendo la verdad como un natural derecho del ciudadano, evitando lo intimidatorio y la duda o la sospecha, asegurando la debida publicidad en todo lo que sea adquisiciones y compras.
k) La pulcritud: Adecuada presentación de bienes y personas del servicio público, con la debida conservación de lo que es propiedad pública.

En Venezuela se han hecho grandes esfuerzos en los últimos años en la lucha contra la corrupción, la iniciativa del Doctor Rafael Caldera de dictar el Código de Conducta de los Servidores Públicos, anteriormente enunciado y la consigna "Contralores Somos Todos", instituido por el rector de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, según Resolución No. 01-000248 publicada en Gaceta Oficial No. 38.778 de fecha 27 de septiembre de 2007, que autoriza a los órganos del Control Fiscal señalados en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional del Control Fiscal para que utilicen el lema "Contralores Somos Todos" ha trascendido en el ámbito nacional y debe convertirse en un deber ser de todo el tejido social de la República.

El Doctor Clodosbaldo Russián, Contralor General de la República, lanzó el reto de convertirnos a todos en contralores, con la finalidad de interesarnos más en la materia del ejercicio del control social. En tal sentido, vale la pena entonces dedicarse con mayor ahínco en este tema, es decir, se hace necesario que estas ideas y mecanismos que la Contraloría General viene emanando se conviertan en parte de nuestra agenda permanente, nuestra agenda social. En este orden de ideas, estamos obligados a cumplir con su mandato ético y moral.

La Contraloría General de la República, nos dio un ejemplo y nos motiva a participar y convertirnos en contralores. Debe tener el respaldo de la población este tipo de iniciativas y plantearse la creación en los espacios comunitarios y de participación ciudadana, de una conciencia contralora por parte de las comunidades, de los colectivos, de los hombres y mujeres que luchan día a día en estos escenarios.

El Estado y las instituciones están obligados moralmente a impulsar un poderoso mecanismo de control social, capaz de actuar en concordancia con los organismos establecidos, pero bajo los parámetros de la participación

social y el control fiscal, una buena gestión depende de una excelente planificación y de un buen control.

El Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela, Clodosbaldo Russián, revocó designaciones de Contralores Municipales sosteniendo el criterio de que el funcionario que ocupe el cargo de Contralor Municipal debe reunir un conjunto de valores éticos, morales, así como atributos de eficiencia y pericia para velar por la buena gestión y legalidad del uso de patrimonio público.

Era criterio del Contralor General de la República de que el funcionario que tiene constitucional y legalmente la competencia de ejercer la vigilancia, el control y la fiscalización de los bienes municipales, de los ingresos, gastos y bienes públicos debe reunir condiciones que entrañan no sólo un conjunto de valores éticos y morales, sino también los atributos de eficacia y destreza para velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público. Entre estos está la “reconocida solvencia moral.

LA EDUCACIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS VALORES

El artículo 54 de la Ley Orgánica del Poder Ciudadano establece que el Consejo Moral Republicano, por sí mismo o en coordinación con el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, las academias nacionales, universidades y demás instituciones públicas y privadas, vinculadas con la educación y la cultura, diseñará programas pedagógicos e informativos para el conocimiento de los valores, virtudes y derechos ciudadanos, consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Por otra parte, el artículo 55 establece que el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y las instituciones educacionales deberán elaborar planes, propuestas o proyectos educativos y pedagógicos orientados a divulgar y afirmar los valores, virtudes y derechos ciudadanos, y coordinarán con el Consejo Moral Republicano la organización de seminarios, talleres, conferencias y demás actividades a nivel nacional, regional o local, promoviendo la participación colectiva y gratuita de la comunidad.

Los medios de comunicación impresos, televisivos, radiales e informáticos, tanto públicos como privados, deberán incluir dentro de su programación diaria información destinada a promover y difundir el conocimiento de los valores patrios, las virtudes ciudadanas y los derechos y

deberes inherentes a la convivencia pacífica de la vida en sociedad.

Las corporaciones, sociedades, fundaciones y demás organizaciones públicas o privadas deberán colaborar en la labor educativa y de formación de los valores patrios, y podrán desarrollar actividades educativas periódicas, a cuyos fines el Consejo Moral Republicano les brindará asesoramiento en el diseño de tales actividades, y participará en ellas, en la medida en que las posibilidades lo permitan.

Uno de los más contundentes fracasos de la educación en estos tiempos está en el hecho de que se ha abandonado la educación en valores y, por ende, no formamos en los niños y adolescentes las nociones elementales que exige el comportamiento ciudadano en democracia. Las consecuencias de esta crucial deficiencia de eticidad, tanto en el plano de la ética individual, como de la ética de la sociedad civil y la ética administrativa, son incalculables, constituyendo el factor fundamental que conspira contra la consolidación de la democracia. A fin de cuenta, ese concepto globalizante de variadas facetas y manifestaciones que llamamos corrupción, se identifica por una nota distintiva: el comportamiento antiético, que riñe con los principios morales que deben regir la vida pública.

En esta difícil hora de transición, donde debatimos con pasión en torno a la arquitectura institucional del Estado, es de resaltar la superioridad de la condición moral del hombre por encima de la obra institucional. Bien vale la pena rememorar aquí el mensaje bolivariano. En efecto, Bolívar transmitió a sus contemporáneos un angustioso llamado en pro de cultivar el talante moral del hombre americano. Recalcó la superioridad de la condición moral del ciudadano por sobre la creación institucional, pues era un convencido de que con las instituciones podríamos inventar y errar, pero sin virtudes morales el andamiaje institucional permanecería volátil y precario. Con elocuencia lo destacó en su discurso ante el Congreso de Angostura: “Los códigos, los sistemas, los estatutos por sabios que sean son obras muertas que poco influyen sobre las sociedades: hombres virtuosos, hombres patriotas, hombres ilustrados constituyen repúblicas”.

Para ello es necesario desarrollar una labor de formación y de ilustración cultural, dirigido a producir un cambio sustancial del alma de los pueblos, que cada día se envilece y empequeñece más, por causa de formas de producción y convivencia que no generan valores morales positivos, que eleven la auténtica condición humana.

Como lo escribiera en vida, tan elegantemente, el apóstol de la independencia de Cuba, José Martí. Martí sostenía que la educación era mucho más que dotar al ser humano de un conjunto de conocimientos. Su idea era educar a las personas para que fueran mejores ciudadanos y seres humanos, enseñándoles que la felicidad no se reducía al bienestar material y que este último no consistía en la acumulación y utilización inútil e innecesaria de objetos fabricados por el hombre. Según él, el valor social de un hombre no se debía medir por la riqueza material que lograra atesorar sino por su educación y preparación cultural, que eran las que en última instancia lo distinguían del resto de la naturaleza. “El pueblo más feliz -sentenciaba - es el que tenga mejor educados a sus hijos, en la instrucción del pensamiento, y en la dirección de los sentimientos. Un pueblo instruido ama el trabajo y sabe sacar provecho de él. Un pueblo virtuoso vivirá más feliz y más rico que otro lleno de vicios, y se defenderá mejor de todo ataque”.

El mártir de Dos Ríos, José Martí, enfatizaba en la necesidad de educar al hombre para la vida, para que pudiera ser más útil a la sociedad donde viviera y así mismo, entendiendo que el conocimiento y la buena conducta eran las mayores riquezas que el hombre podía tener. Este ideal estaba en la base de la formación del ciudadano a que aspiraba para las repúblicas latinoamericanas, en las que pensó debía fructificar el amor.

Decía José Martí, que la juventud es el alma de los pueblos, pero al ver la especie de jóvenes que brotan de una sociedad atomizada por el vicio, es como para llegar a la conclusión de que los pueblos marchan hacia el colapso definitivo. Un pueblo sin alma es como un cuerpo sin vida. Es como un conglomerado de hombres cosificados y despojados de su propio ser.

Frente al mal de la profunda y extendida crisis de valores morales y de la corrupción, cuando se plantea la necesidad nacional e internacional de un nuevo orden ético, reorientando a fondo la actualmente invertida escala de valores, se debe atacar a fondo el flagelo en su propia raíz: mediante un plan orgánico y estratégico de educación, con visiones, metas, objetivos y acciones programáticas suficientemente claros y viables a corto, mediano y largo plazo.

Es por ello que se requiere con urgencia una reforma educativa en nuestro país en un sentido amplio, incluyendo como una parte esencial la dimensión ética.

Se considera que la educación tiene entre sus fines esenciales, junto a la

formación epistemológica, la formación ético-cívica en aquellos valores que debemos defender y aspirar en nuestro mundo actual y futuro.

Por eso, la acción educativa se configura no sólo por los aspectos conceptuales y por un conjunto de habilidades o procedimientos, sino también por unas actitudes, valores y normas morales o sociales vigentes.

Se debe promover estudios con el propósito de contribuir a configurar, desde y en los espacios comunitarios, las novedosas relaciones de poder que están consagradas en la Constitución Bolivariana. Todo ello, a través de la sensibilización, concienciación, formación, capacitación, organización, potenciación y actualización de ciudadanos y ciudadanas en el marco de la participación activa y protagónica para la formulación, diseño, implementación y gestión de políticas públicas en los ámbitos comunales, municipales, regionales y nacionales. Así como también promover la formación de ciudadanas y ciudadanos bajo los postulados de la educación popular, la andragogía y el constructivismo social de Vygotsky, para el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas y en la gestión comunitaria.

Igualmente, planificar, coordinar, ejecutar, en los ámbitos locales, municipales, regionales y nacionales programas y actividades de formación ciudadana e investigación comunitaria y social, con instituciones públicas y/o privadas y Misiones Sociales, con el fin de crear entornos institucionales favorecedores y así articular acciones que permitan fortalecer en las comunidades la participación ciudadana y el Poder Popular.

Como se sabe, los modelos de enseñanza-aprendizaje tradicionales están siendo cuestionados con detenimiento por los nuevos fenómenos históricos y con la transformación de la sociedad en las últimas dos décadas. Como reconoce Miquel Martínez: "El debate sobre la formación en el siglo XXI plantea, sobre todo en los niveles superiores, cuestiones que afectan a conceptos como ciudadanía, ética, moral y valores" (Martínez, 2002, p. 23).

Los procesos de enseñanza-aprendizaje, tanto en la práctica como en la teoría deben estar orientados a formar al estudiante no sólo desde una perspectiva epistemológica, sino con una visión axiológica y deontológica, haciendo énfasis en la moral administrativa y de la ética pública como un compromiso ético-político.

La presencia de un eje transversal dedicado al proceso de formación de

valores se justifica por la crisis de valores que se vive en la sociedad. Cada día, la sociedad demanda con más fuerza de las universidades, la formación de profesionales competentes, con formación integral, la que no solo depende de los conocimientos y habilidades que se adquieren en los claustros docentes sino de los convicciones, sentimientos y valores éticos que regulan la actuación profesional del egresado, lo cual requiere una sólida formación axiológica

Sin desprecio de la técnica, que debe verse como un medio para la realización de los fines sociales, las disciplinas humanísticas deben dirigir este proceso de regeneración de los pueblos, porque sólo ellas pueden dimensionar la auténtica condición humana, penetrando en la interioridad del sujeto, con el objetivo de llevarle consciencia y claridad, en torno a los valores positivos de la sociedad.

En tal sentido, parece de primer orden transcribir como corolario de esta parte del trabajo la expresión filosófica de Albert Einstein, cuando dijo:

"No basta con enseñar a un hombre una especialidad. Aunque esto pueda convertirle en una especie de máquina útil, no tendrá una personalidad armoniosamente desarrollada. Es esencial que el estudiante adquiera una comprensión de los valores y una profunda afinidad hacia ellos. Debe adquirir un vigoroso sentimiento de lo bello y lo moralmente bueno. De otro modo, con la especialización de sus conocimientos más parecerá un perro bien adiestrado que una persona armoniosamente desarrollada."

A este propósito es conveniente recordar un hermoso y extraordinario pasaje contenido en la Constitución Pastoral Gaudium Et Spes, del Concilio Vaticano II en su numeral 15 sobre la dignidad de la inteligencia, verdad y sabiduría. "Tiene razón el hombre, participante de la luz de la inteligencia divina, cuando afirma que por virtud de su inteligencia es superior al universo material. Con el ejercicio infatigable de su ingenio a lo largo de los siglos, la humanidad ha realizado grandes avances en las ciencias positivas, en el campo de la técnica y en la esfera de las artes liberales. Pero en nuestra época ha obtenido éxitos extraordinarios en la investigación y en el dominio del mundo material. Siempre, sin embargo, ha buscado y ha encontrado una verdad más profunda. La inteligencia no se ciñe solamente a los fenómenos. Tiene capacidad para alcanzar la realidad inteligible con verdadera certeza, aunque a consecuencia del pecado esté parcialmente oscurecida y debilitada.

Finalmente, la naturaleza intelectual de la persona humana se perfecciona

y debe perfeccionarse por medio de la sabiduría, la cual atrae con suavidad la mente del hombre a la búsqueda y al amor de la verdad y del bien. Imbuido por ella, el hombre se alza por medio de lo visible hacia lo invisible.

Nuestra época, más que ninguna otra, tiene necesidad de esta sabiduría para humanizar todos los nuevos descubrimientos de la humanidad. El destino futuro del mundo corre peligro si no forman hombres más instruidos en esta sabiduría. Debe advertirse a este respecto que muchas naciones económicamente pobres, pero ricas en esta sabiduría, pueden ofrecer a las demás una extraordinaria aportación.-.

BIBLIOGRAFÍA

ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS y SOCIALES. La Tributación en la Constitución de 1999. Foro organizado y dirigido por Tomás Enrique Carrillo Batalla. Caracas. 2001.

ASOCIACIÓN VENEZOLANA DE DERECHO TRIBUTARIO. V Jornadas Venezolanas de Derecho Tributario. Aspectos tributarios en la Constitución de 1999. Caracas, 2000.

ACOSTA FALCÓN, Hernán E. El Poder Público Municipal. Vadell Hermanos Editores, Caracas Venezuela. 2008.

ALBORNOZ OSTO, José Luís. El Solve et Repete. Temas Tributarios. Editorial Livrosca, Caracas. Venezuela, 2001.

BAUTE CARAVALLO Pedro y PLANCHART MENDOZA Antonio, Análisis del Régimen Tributario en la Nueva Constitución. Torres Plaza & Araujo. Caracas. 2000.

BACACORZO, Gustavo. Tratado de Derecho Administrativo, Lima, Gaceta Jurídica, 1997, T. 1, p. 399. Grauo. Caracas 1998.

BADELL, Rafael. Régimen de Control Fiscal. Editorial Badell Grauo, Caracas. 1998.

BERMEJO, Girones. Método y Sustantibilidad del Derecho Municipal. Madrid. 1952.

BIDART CAMPOS, Germán J. Derecho Constitucional. Editorial Ediar, Buenos Aires. 1968

BORDA, Guillermo. Tratado de Derecho Civil, Tomo I. Editorial Abeledo PERRT. Buenos Aires.

BIELSA, Rafael. Principios de Régimen Municipal, Editorial Depalma. Buenos Aires. 1939

BIELSA, Rafael. Compendio de Derecho Público, Constitucional, Administrativo y Fiscal. Editorial Depalma, Buenos Aires. 1968.

BREWER-CARÍAS, Allan. Estudios sobre el Código Orgánico Tributario de 2001. Caracas. 2002.

BREWER CARÍAS, Allan. "El Control de la Constitucionalidad de los Actos Estatales". Colección de Estudios Jurídicos. 1977.

BREWER CARÍAS, Allan. Urbanismo y Propiedad Privada. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana- Serie: Colección Estudios Jurídicos No. 7. Caracas.1980.

BREWER CARÍAS, Allan. Editorial Jurídica Venezolana. Ley Orgánica de Régimen Municipal, Introducción General, Colección Textos Legislativos No. 7, Caracas.1988.

BREWER-CARÍAS, Allan, RONDÓN DE SANSO Hildegard y AYALA CORAO. Carlos A. Ley Orgánica de Régimen Municipal, Estudios. Colección Textos Legislativos No. 10. Caracas. 1990.

BREWER-CARÍAS, Allan, Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Colección Textos Legislativo. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 2005.

BRICEÑO LEÓN Humberto. El Impuesto Municipal de Patente de Industria y Comercio. Mc. GRAW HILL, Caracas. 1998.

CARMONA ROMAY, Adriano. Programa de Gobierno Municipal. La Habana. 1950.

CEBALLOS MENDEZ, Edward Jonnathan. Participación Ciudadana en el Marco de la Constitución Bolivariana de Venezuela y los Consejos Comunales. Ceprol 2009

CONTRERAS M, Rafael H. El Impuesto sobre Juegos y Apuestas Lícitas, en Tributación Municipal en Venezuela II: Elementos Jurídicos y Administrativos, PH Editorial C.A., Colección Técnica, Caracas. 1998.

CUENCA DE RAMÍREZ, Nelly. El Impuesto sobre Inmuebles Urbanos, en Tributación Municipal en Venezuela II: Elementos Jurídicos y Administrativos, PH Editorial C.A., Colección Técnica, Caracas. 1998.

CRUZ M, Andrés J. PELEKAIS Cira y TORRES, William. Responsabilidad Administrativa. Ediciones Astro Data. S. A. 2005.

Maracaibo. Venezuela

D'ASCOLI CENTENO, Humberto. La Aplicabilidad de las Normas Procedimentales previstas en el Código Orgánico Tributario, a la Tributación Municipal. Revista de Derecho Tributario (abril, mayo y junio) de 1995. Asociación Venezolana de Derecho Tributario. Caracas. 1995.

DUVERGER, Maurice, Hacienda Pública. Bosh. Casa Editorial. S.A España. 1980.

DANA MONTAÑO, Salvador. La Autonomía Científica del Derecho Municipal. Septiembre-diciembre. 1961.

DE LA VALLINA VELARDE, Juan. Transferencias de Funciones Administrativas. IEAL Edic. Madrid 1964.

DONNA, Edgardo Alberto. "El Concepto Dogmático del Funcionario Público en el Código Penal Peruano", en Revista Peruana de Ciencias Penales, Año VII-VIII, No. 11, Lima. 2002.

DIEZ M, Manuel. Derecho Administrativo, Tomo II. Edic. Plus Ultra. Buenos Aires. 1971.

DUGUIT, León Manual de Derecho Constitucional, Edic. Francisco Beltrán, Madrid. 1926.

DUVERGER, Maurice. Hacienda Pública, Editorial Bosh. Barcelona. 1968.

DROMI, Roberto José. Instituciones de Derecho Administrativo, Edic. Astrea. Buenos Aires.1987.

EINAUDI Luigi. Principio de Hacienda Pública. Editorial Aguilar, Madrid. 1968

FERNÀNDEZ ÀLVAREZ, Manuel Antonio. Evasión Fiscal y Auditoría Tributaria Municipal, Editorial Horizonte, C.A., Barquisimeto, 2007.

FERNANDEZ ALVAREZ, Manuel. Felipe II y su Tiempo. Madrid. España Calpe. 1969.

FONROUGE GIULANI, Carlos M., Derecho Financiero, Vol. 1, 5ª Edición.

Obra actualizada por Susana Camila Navarrine y Rubén Oscar Asorey, Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1993.

FRAGA PITTALUGA, Luis. La Defensa del Contribuyente frente a la Administración Tributaria. Ediciones FUNEDA. Caracas. 1998.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México.1977

Fundación Para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN), Guía Interpretativa de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, Caracas, 1979.

FUNDACION POLAR, Diccionario de Historia de Venezuela. Caracas. 1978

HINOJOSA, Eduardo. Estudio sobre el Derecho Municipal. Madrid. 1903

JARACH, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario. Editorial Cangallo. .Buenos Aires. 1983.

GABALDON MARQUEZ, Joaquín. El Municipio Raíz de la República. El Libro Menor Academia Nacional de la Historia. Caracas. Venezuela.

GARCIA DE ENTEVERRIA, Eduardo. Código de la Administración Local. y del Urbanismo. Editorial Civita. Madrid. 1982.

GONZALEZ, Joaquín V. Manual de la Constitución Argentina. Buenos Aires. 1951.

GIANNINI, Aldo M, Instituciones del Derecho Tributario, Madrid, España. 1957.

GRECA, Alcides. Derecho y Ciencia de la Administración Municipal. Editorial Universidad Nacional Litoral. Santa Fe. Buenos Aires. 1937.

GRIZIOTTI, Benvenuto. Principios de las Ciencias de las Finanzas. Depalma. Buenos Aires. 1959

KORN VILLAFAÑE, Adolfo. Derecho Constitucional Argentino. Editorial Litoral. 1948.

KORN VILLAFAME, Adolfo. Derecho Público Político. La República

Representante Municipal. Buenos Aires. 1941.

LARA, Eduardo. Los Municipios y otras Entidades Locales, Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública. Caracas. 2006.

LARES MARTINEZ, Eloy. Manual de Derecho Administrativo. Décima Tercera Edición. Editorial Exlibris. Caracas. Venezuela. 2008.

LEVERVANCHE PARPACEN. Rafael. Privilegio del Fisco en el Derecho Venezolano. Revista de Control Fiscal No.86. Caracas, Venezuela.

LONGHI, Luis R. Génesis del Derecho Constitucional. Buenos Aires 1946

LORD MACAULAY. Estudios Literarios. Imprenta Central. Madrid. 1879

NIETO GALLEGOS ALEX. Evolución Histórica del Derecho Presupuestario en el Estado Social de Derecho.

MÁRQUEZ, Ronald Evans, Introducción al Régimen Impositivo Municipal Venezolano, Mc Graw Hill, Caracas. 1998.

MORENO DE RIVAS, Aurora. La Contraloría Municipal como Órgano de Control de la Administración Tributaria, en Tributación Municipal en Venezuela I: Elementos Jurídicos y Administrativos, PH Editorial C.A., Caracas. 1996.

MOROS PUENTES, Carlos. Ley Orgánica del Poder Público Municipal: Títulos, Comentarios y Referencias con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y leyes nacionales aplicables, Editorial Jurídica Santana, San Cristóbal, 2005.

MOYA MILLÁN, Edgar José. Elementos de Finanzas Públicas y Derecho Tributario. MobilLibros Caracas, Venezuela. 2006.

MOUCHET CASAS, Ángel. El Reto de los Tributos Municipales, Proyecto de Asistencia para la Gestión de Ciudades Intermedias, Cooperación Venezolano-Alemana (PROGESI), Caracas. 1996.

MUNRO, William B. American Goberment And Administratión. New. Yord. 1926.

NAIME, Alírio y Dinez Ana Paula. Estados y Municipios en la Constitución de 1999. Paredes Editores. Caracas. 2000.

OCTAVIO, José Andrés. Las Disposición Transitoria Quinta de La Constitución del 1999 en la materia Tributaria. Impresión Tao. Caracas Venezuela. 2001.

OLIVERA, Ives Orlando. Curso de Derecho Municipal. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires. 1960

ONSARIS, Fabián. Gobierno Municipal. Su Origen y Desarrollo en Europa y América. Editorial Claridad. Buenos Aires.1941.

PALACIOS MÀRQUEZ, Leonardo. Políticas de Reducción de la Evasión de los Tributos Municipales: Propuesta para una modernización y reforma de la administración tributaria local. Tributación Municipal en Venezuela. I. P.H. Editorial, C.A., Colección Técnica, Caracas. 1996.

PALACIOS MÁRQUEZ, Leonardo. La Gestión de los Tributos Locales: Su contratación administrativa en el ordenamiento jurídico venezolano. Esbozo para una gestión administrativa eficiente. Tributación Municipal en Venezuela II. P.H. Editorial C.A., Colección Técnica, Caracas. 1998.

PANSEY, Henrion. Del Poder Municipal, Obra traducida al castellano de la 48 Ed. en francés por Elías Acosta, Caracas, Imprenta de F. Antonio Álvarez. 1850.

POSADA, Adolfo. El Régimen Municipal en las Ciudades Modernas. Librería General de Victoriano Suárez. Madrid. 1927.

POSADA, Adolfo. Conceptos Municipalista de la Vida Local. IEAL. Madrid. España. 1979.

POVIÑA Alfredo. La Integración Regional y el Municipio Argentino. Buenos Aires. 1969.

PEÑA SOLÍS José. Manual de Derecho Administrativo. Colección de Estudios Jurídicos. Tribunal Supremo de Justicia. 2ª Volumen. Caracas. 2008.

PIETRI, LUIS G. Dictamen Jurídico Administrativo. Tierras de

Comunidades de Indígenas que pasaron a ser Ejidos Municipales (Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1925). RDL 1945.

PROHOMBRE. P.H. Metodología para la Formulación y Elaboración de Ordenanzas Tributarias, en Tributación Municipal en Venezuela II: aspectos jurídicos y administrativos. PROHOMBRE. P.H. Editorial C.A. Caracas, Venezuela. 1998.

RACHADELL, Manuel. La Hacienda Pública Municipal, en Ley del Poder Público Municipal. Varios autores. Colección Textos Legislativos No. 34. 2ª Ed. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2005.

RACHADELL, Manuel. Aspectos Generales de los Ingresos Municipales. Tributación Municipal en Venezuela. Colección Técnica. PH. Editorial, C.A. Caracas, Venezuela.1996.

RAMOS, Ada, Los Tributos Municipales: Guía para las Autoridades Locales, FUNDACOMUN, Caracas, 1998.

RENGEL ROMBERG, Arístides. Tratado de de Derecho Procesal Civil Venezolano. Tomo II. Caracas, 1991.

ROQUE CITADINI, Antonio. El Control Externo de la Administración Pública. Ediciones Contraloría General de la República. Caracas, 1999.

Romero Muci, Humberto. La Armonización de la Potestad Tributaria. Revista Derecho Tributario No. 89 Caracas, 2000.

RUIZ B, Eliézer. Derecho Tributario Municipal, Ediciones Libra, Caracas, 1993.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Salvador. El Procedimiento de Fiscalización y Determinación de la Obligación Tributaria. Colección Estudios 3, Caracas, 2005.

TAMAYO GASCUE, Eduardo. Introducción a la Sociología del Municipio, Editorial Concejo Municipal del Distrito Federal. Caracas Venezuela.1960

TOCQUEVILLE, Alexis. Democracia en América. Tomo 1 París. 1848. Reeditado Editorial Fondo de Cultura económica. México. 1963

TORREALBA NARVAEZ, Luis. Consideraciones acerca de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, su Procedimiento y algunas relaciones de éste con el de la Jurisdicción Judicial Civil. AUC. Febrero de 1951.

VALDÉS COSTA, Ramón. Curso de Derecho Tributario. 2ª Ed. Editorial Temis S.A, Santa Fe de Bogotá, 1996.

VAZQUEZ, José Valerio. Evolución Constitucional del Municipio en Venezuela. Colección Et Juris Universidad de Los Andes. Mérida-Venezuela.

VILLEGAS, Héctor B. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, 7ª Edición. Desalma. Buenos Aires.1999.

ZAVALIA, Clodomiro. Tratado de Derecho Municipal. 2ª Edición. Buenos Aires. Editorial Guillermo Kraft. Buenos Aires.1941.

LEYES CONSULTADAS:

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial 36.850 de 30 diciembre de 19999).

Código Orgánico Tributario (Gaceta Oficial 37.305 del 17 de octubre de 2001).

Ley Orgánica del Régimen Municipal (Gaceta Oficial Extraordinaria No. 2.297 de 18 de Agosto de 1978).

Ley Orgánica de Régimen Municipal. (Gaceta Oficial. Extraordinario No. 4.109 de 15 de junio de 1989).

Ley Orgánica del Poder Público Municipal (Gaceta Oficial No. 6015 del 28 de diciembre de 2010).

Ley Orgánica del Poder Ciudadano (Gaceta oficial No. 37310 de fecha 25 de octubre de 2011).

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control Fiscal (Gaceta Oficial No. 6013 del 23 de diciembre de 2010).

Ley Orgánica de Contraloría Social, (Gaceta Oficial No. 6.011 de fecha 21 de diciembre de 2010).

Ley de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios del Poder Público, (Gaceta oficial No. 39.592 de fecha 12 de enero de 2011).

Código Civil (Gaceta Oficial. Extraordinario No. 2.990, de 26 de julio de 1982).

Código de Procedimiento Civil. (Gaceta Oficial. Extraordinario No. 4.196, de 2 de agosto de 1990).

Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (Gaceta Oficial No. 37.978, del 13 de julio de 2004).

Reglamento Nos. 1,2,3 y 4 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

Ley Orgánica de la Administración Pública (Gaceta Oficial. No. 5.890, de 31 de julio de 2008).

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. (Gaceta Oficial. Extraordinario No. 2.818, de 1 de julio de 1981).

Decreto No. 5.895, con Rango, Valor y Fuerza de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional.

Ley de Transporte Terrestre (Gaceta Oficial No. 38.985 en fecha 01 de agosto 2008).

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (Gaceta Oficial No. 39.140 de fecha 17 de marzo de 2009).

Ley Orgánica de los Consejos Comunales (Gaceta Oficial No. 39.377, de fecha 21 enero de 2010).

Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (Gaceta oficial No. 5.554 de fecha 16 de noviembre de 2006).

Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (Gaceta Oficial No. 6.011

de fecha 21 de diciembre de 2010)

Ley de Transporte Terrestre (Gaceta Oficial No. 38.985 de fecha 01 de agosto 2008).

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas. Decreto No. 5929 del 11-03-2008. (Gaceta Oficial No. 5877 Ext. de fecha 14 de marzo de 2008).

Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional (Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.940 de fecha 7 de diciembre de 2009).

Ordenanza de Impuesto sobre Actividades Económicas de Industria, Comercio, Servicios o de Índole Similar (Gaceta Municipal del Municipio Bolivariano Libertador, Distrito Metropolitano de Caracas, Número 30.171, del 26 de mayo de 2008).

OTRAS FUENTES:

Instructivo No. 21 para la Formulación del Presupuesto de los Municipios, Ministerio de Finanzas. Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE). Octubre de 2000. Caracas, Venezuela.

Clasificador Presupuesto de Ingresos y egresos. Ministerio de Finanzas. Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE). Enero 2010. Caracas, Venezuela.

Metodología para la determinación de la Clasificación Económica del Gasto del ejercicio económico financiero 201. Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE).

ÍNDICE DE CONTENIDO

TÍTULO I
CAPÍTULO I
LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

CAPÍTULO II
DE LOS BIENES Y OBLIGACIONES MUNICIPALES

CAPÍTULO III
DE LOS EJIDOS

CAPÍTULO IV
DE LA ACTUACIÓN DEL MUNICIPIO EN JUICIO

TITULO II

CAPÍTULO I
DE LA POTESTAD TRIBUTARIA DEL MUNICIPIO

CAPÍTULO II
LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

CAPÍTULO III
IMPUESTO SOBRE INMUEBLES URBANOS

TÍTULO III
CAPÍTULO I
SISTEMA PRESUPUESTARIO Y CONTABLE

CAPÍTULO IV
LOS CONSEJOS COMUNALES

TÍTULO V
EL PODER MORAL